

**CAUSAS RECURRENTE QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD POR  
DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA POLICIA NACIONAL EN EL  
DEPARTAMENTO DE RISARALDA, EN EL PERIODO  
COMPRENDIDO ENTRE EL AÑO 2005 Y 2009**

**DIANA MILENA GIRALDO DÍEZ  
CLAUDIA PATRICIA HUNDA BERMUDEZ  
WALTER MAURICIO ZULUAGA MEJÍA**

**UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
PEREIRA  
2010**

**CAUSAS RECURRENTES QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD POR  
DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA POLICIA NACIONAL EN EL  
DEPARTAMENTO DE RISARALDA, EN EL PERIODO  
COMPRENDIDO ENTRE EL AÑO 2005 Y 2009**

**DIANA MILENA GIRALDO DÍEZ  
CLAUDIA PATRICIA HUNDA BERMUDEZ  
WALTER MAURICIO ZULUAGA MEJÍA**

Trabajo de tesis para optar por el título de especialista en Derecho Administrativo

Asesores  
Jhonier Cardona Salazar  
Walter Iván García Morales  
Edgar Augusto Arana Montoya

**UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
PEREIRA  
2010**

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
TEMA	7
PROBLEMA	8
Sistematización del problema	8
OBJETIVOS	9
1. Objetivo principal	9
2. Objetivos específicos	9
JUSTIFICACIÓN	10
DISEÑO METOLOGICO	11
MARCO TEORICO	12
I. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO: BREVE RESEÑA HISTORICA	16
1. Irresponsabilidad del estado	16
2. Responsabilidad del estado con fundamentos de derecho privado	17
3. Responsabilidad del estado con fundamento en el derecho público	19
II. LOS DIFERENTES REGIMENES DE RESPONSABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA	23
1. Responsabilidad por falla del servicio	23
2. Responsabilidad por falla presunta	23

3.	Responsabilidad por riesgo excepcional	25
a)	Responsabilidad por riesgo-peligro	25
b)	Responsabilidad por riesgo beneficio	26
c)	Responsabilidad por riesgo álea	26
4.	Responsabilidad por daño especial	27
III. CONDENAS POR REPARACIÓN DIRECTA EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA DURANTE EL PERIODO 2005-2009		28
1.	Procesos fallados conforme al régimen de responsabilidad por falla del servicio	34
1.1.	Caso de falla médica- práctica de histerectomía a mujer gestante	34
1.2.	Accidente de Tránsito – Motociclista lesionado al ser atropellado por moto de la Policía Nacional	35
1.3.	Falla del Servicio- Ataque Guerrillero a patrulla de la Policía Nacional	36
1.4.	Muerte accidental de un auxiliar regular al caer de vehículo oficial en el que se transportaba	38
1.5.	Persona muerta por arma de fuego de dotación oficial cuando huía portando también arma de fuego	39
1.6.	Atentado Terrorista con artefacto explosivo en supermercado- Manipulación del Técnico de Explosivos	40
2.	Procesos fallados conforme al régimen de responsabilidad Objetiva	43
2.1.	Persona lesionada por arma de fuego de dotación oficial cuando policía atendía riña en establecimiento abierto al público	43
2.2.	Accidente de Tránsito- Motocicleta de la Policía atropella a peatón	44
2.3.	Muerte de persona retenida en Sala de Retenidos de Estación	

de Policía- Presunto homicidio	45
2.4. Persona herida por arma de fuego en enfrentamiento de patrulla policial con delincuencia común	45
2.5. Persona retenida por patrulla de policía es desaparecida y luego es hallada muerta en sector rural con signos de tortura	46
IV. CAUSAS DE MAYOR OCURRENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE POLICIA QUE DIERON LUGAR A RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	48
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFIA	56

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
1. Administración Central Nacional- Ejecución Presupuestal Por Sentencias Y Conciliaciones 2003-2008 (Millones De 2008)	15
2. Relación de los procesos fallados en contra de la policía nacional en acción de reparación directa, durante el periodo 2005-2009, por hechos ocurridos en el departamento de Risaralda.	29
3. Régimen de responsabilidad aplicado y hechos o fallas presentadas en la prestación del servicio de policía que dieron lugar a la condena.	31

## LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
1. Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las causas que originan condena en materia de reparación directa	50
2. Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las actividades peligrosas generadas por la utilización de elementos peligrosos	51

## **TITULO**

**CAUSAS RECURRENTE QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD POR DAÑO  
ANTI JURIDICO DE LA POLICIA NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE  
RISARALDA, EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL AÑO 2005 Y 2009**



## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
TEMA	7
PROBLEMA	8
Sistematización del problema	8
OBJETIVOS	9
1. Objetivo principal	9
2. Objetivos específicos	9
JUSTIFICACIÓN	10
DISEÑO METOLOGICO	11
MARCO TEORICO	12
I. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO: BREVE RESEÑA HISTORICA	16
2. Irresponsabilidad del estado	16
2. Responsabilidad del estado con fundamentos de derecho privado	17
3. Responsabilidad del estado con fundamento en el derecho público	19
II. LOS DIFERENTES REGIMENES DE RESPONSABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA	23
1. Responsabilidad por falla del servicio	23
2. Responsabilidad por falla presunta	23

3.	Responsabilidad por riesgo excepcional	25
a)	Responsabilidad por riesgo-peligro	25
b)	Responsabilidad por riesgo beneficio	26
c)	Responsabilidad por riesgo álea	26
4.	Responsabilidad por daño especial	27
III. CONDENAS POR REPARACIÓN DIRECTA EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA DURANTE EL PERIODO 2005-2009		28
1.	Procesos fallados conforme al régimen de responsabilidad por falla del servicio	34
1.1.	Caso de falla médica- práctica de histerectomía a mujer gestante	34
1.2.	Accidente de Tránsito – Motociclista lesionado al ser atropellado por moto de la Policía Nacional	35
1.3.	Falla del Servicio- Ataque Guerrillero a patrulla de la Policía Nacional	36
1.4.	Muerte accidental de un auxiliar regular al caer de vehículo oficial en el que se transportaba	38
1.5.	Persona muerta por arma de fuego de dotación oficial cuando huía portando también arma de fuego	39
1.6.	Atentado Terrorista con artefacto explosivo en supermercado- Manipulación del Técnico de Explosivos	40
2.	Procesos fallados conforme al régimen de responsabilidad Objetiva	43
2.1.	Persona lesionada por arma de fuego de dotación oficial cuando policía atendía riña en establecimiento abierto al público	43
2.2.	Accidente de Tránsito- Motocicleta de la Policía atropella a peatón	44
2.3.	Muerte de persona retenida en Sala de Retenidos de Estación	

de Policía- Presunto homicidio	45
2.4. Persona herida por arma de fuego en enfrentamiento de patrulla policial con delincuencia común	45
2.5. Persona retenida por patrulla de policía es desaparecida y luego es hallada muerta en sector rural con signos de tortura	46
IV. CAUSAS DE MAYOR OCURRENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE POLICIA QUE DIERON LUGAR A RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	48
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFIA	56

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
1. Administración Central Nacional- Ejecución Presupuestal Por Sentencias Y Conciliaciones 2003-2008 (Millones De 2008)	15
2. Relación de los procesos fallados en contra de la policía nacional en acción de reparación directa, durante el periodo 2005-2009, por hechos ocurridos en el departamento de Risaralda.	29
3. Régimen de responsabilidad aplicado y hechos o fallas presentadas en la prestación del servicio de policía que dieron lugar a la condena.	31

## LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
1. Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las causas que originan condena en materia de reparación directa	50
2. Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las actividades peligrosas generadas por la utilización de elementos peligrosos	51

## INTRODUCCION

El artículo 218 de la Constitución Política constituye el fundamento axiológico y teleológico de la Policía Nacional como ente encargado de garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la convivencia pacífica de todas las personas residentes en Colombia; para materializar semejante encargo constitucional, enviste a sus miembros de una autoridad y ejerce unas funciones detalladas en las leyes y reglamentos, por ello adelanta acciones y operaciones que en muchas ocasiones implica la afectación de derechos de las personas, quienes pueden acudir ante jueces y tribunales reclamando una reparación de los perjuicios ocasionados.

Las causas que originan las condenas patrimoniales impuestas a la Policía Nacional, por demandas en Acción de Reparación Directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, son generalmente el ejercicio de actividades peligrosas inherentes a la función constitucional y legal que cumple la Policía Nacional, como por ejemplo el empleo de las armas de fuego y la conducción de vehículos; el cumplimiento del deber constitucional y legal de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana; y las conductas irregulares de sus integrantes. Estas causas enunciadas traen como consecuencia la condena patrimonial de la Nación, la disminución del presupuesto de la Policía Nacional y el ejercicio de Acciones de Repetición en contra de los servidores públicos que dieron lugar a la condena por su conducta dolosa o gravemente culposa.

La Policía Nacional como integrante de la Fuerza Pública, hace parte de la estructura del Estado y por ende sus miembros son servidores públicos que desarrollan la misión constitucional de la entidad en todo el territorio nacional, la cual está organizada a gran escala por unidades regionales, metropolitanas o departamentales según la estructura definida por el Gobierno Nacional; en Risaralda funciona como Departamento de Policía desde el año 1969.

Durante el periodo comprendido entre el año 2005 y 2009 la Policía Nacional ha sido demandada en el Departamento de Risaralda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en procesos de Reparación Directa, por múltiples causas que se imputan a la ocurrencia de una serie de actos y hechos que generan consecuencias jurídicas y pueden llegar a configurar un daño antijurídico, susceptible de ser reparado.

## **TEMA**

### **RESPONSABILIDAD POR DAÑO ANTIJURIDICO**

Es la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados a una persona por la acción u omisión de los funcionarios públicos o particulares que prestan funciones públicas, siempre y cuando la víctima o el perjudicado no tenga el deber legal de soportarlos, cuyo fundamento jurídico se enmarca en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

De acuerdo con este principio, cualquier persona que se considere víctima o perjudicada en tales circunstancias, podrá acudir a la Jurisdicción ejerciendo el derecho de Acción, para interponer una demanda con la pretensión de obtener una reparación integral de los perjuicios que alega le fueron causados.

## **PROBLEMA:**

¿CUÁLES SON LAS CAUSAS RECURRENTES QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD POR DAÑO ANTIJURIDICO DE LA POLICIA NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA, EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL AÑO 2005 Y 2009?

## **SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA:**

1. ¿CUÁLES FUERON LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN CONTRA DE LA POLICÍA NACIONAL EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2005 Y 2009, POR HECHOS OCURRIDOS EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA?
2. ¿QUÉ CRITERIOS JURISPRUDENCIALES FUERON ACOGIDOS EN LAS SENTENCIAS DE CONDENA?
3. ¿CUÁLES FUERON LOS HECHOS U OMISIONES QUE ORIGINARON LAS SENTENCIAS EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL?



## **OBJETIVOS**

### **1. OBJETIVO GENERAL**

Establecer las causas más frecuentes por las cuales la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha impuesto condenas a la Policía Nacional, por hechos u omisiones ocurridos en el Departamento de Risaralda entre los años 2005 y 2009.

### **2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

2.1. Relacionar los procesos contenciosos administrativos por Reparación Directa, fallados en contra de la Policía Nacional en el periodo comprendido entre 2005 y 2009.

2.2. Describir los criterios jurisprudenciales acogidos en las decisiones de condena.

2.3. Identificar las causas de mayor ocurrencia que dieron lugar a las sentencias condenatorias por daño antijurídico.

## JUSTIFICACION

La identificación de las causas más frecuentes que han generado condenas patrimoniales al Estado es necesaria para la Policía Nacional, porque dicha información puede ser utilizada como instrumento de referencia en la formulación de políticas, planes y programas adecuados que permitan la prevención de los hechos que causan el daño antijurídico y la disminución de las condenas y las cuantías que paga la Nación colombiana por concepto de sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en las Acciones de Reparación Directa; por eso, el presente proyecto de investigación se justifica desde el punto de vista académico por cuanto los hallazgos de la misma constituyen la producción de conocimiento, el cual se va a socializar en seminarios, conferencias y talleres con el personal integrante de la Policía Nacional adscrito al Departamento de Policía Risaralda; desde el punto de vista científico, se justifica por constituir un proceso de conocimiento coherente, armónico y que responde a una pregunta inicial que busca ser respondida a partir de la recopilación de información, que tiene una finalidad, un método, unos pasos a seguir y una difusión de los resultados; socialmente se justifica también, porque esta investigación detallará el origen fáctico de las condenas a la Policía Nacional, como referencia para una política de mejoramiento continuo; económicamente se justifica por el dinero que el Estado podrá ahorrar una vez se hagan los correctivos pertinentes frente a los hallazgos.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

Este proyecto de investigación se adscribe en el tipo de investigación descriptivo, empleando como método de investigación el Análisis y la Síntesis para obtener una conclusión sobre la problemática planteada, a partir de la información recopilada de las fuentes primarias Policía Nacional y despachos judiciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Risaralda, que describa y relacione la cantidad de procesos de reparación directa fallados en contra de la Policía Nacional durante el periodo 2005 a 2009, los hechos u omisiones que dieron lugar a las condenas y los criterios o teorías jurisprudenciales aplicados al momento de fallar las demandas; con el soporte de la información secundaria que ofrecen las sentencias del Consejo de Estado relacionadas con el tema.

## MARCO TEORICO:

El tema del daño antijurídico en Colombia, surgido como el agravio que causa el Estado a las personas naturales o jurídicas, a través de sus múltiples manifestaciones de existencia y funcionamiento, encuentra su génesis jurídica en el artículo 90 de la Constitución Política, fundamento primario obligacional de las entidades parte de la estructura estatal, que da lugar a la reparación patrimonial.

La garantía de cumplimiento de dicho precepto constitucional está a cargo de la Rama Judicial del poder público en su Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, integrado por los Jueces Administrativos, de reciente implementación, los Tribunales Contencioso Administrativos y el Consejo de Estado, específicamente en su Sección Tercera para el caso de las acciones de Reparación Directa, trámite al cual debe someterse cualquier demanda que pretenda el resarcimiento de daños y perjuicios inferidos de una omisión, un hecho o una operación administrativa.

Puesto en escena el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, se hace imperativo conocer los criterios y principios que aplican los jueces en materia contencioso administrativa, para determinar la valoración que se hace en sede jurisdiccional de los actos, hechos y omisiones del Estado, específicamente de la Policía Nacional, al momento de imponer condenas por la ocurrencia de un daño antijurídico. Para ello, se trae a colación el estudio del Doctor RICARDO HOYOS DUQUE, citado en la Revista de la Universidad Militar año 2000.<sup>1</sup>

Tradicionalmente la teoría de la responsabilidad se basaba en el viejo concepto de culpa: “no hay responsabilidad sin culpa comprobada”, el cual era considerado como un dogma, una verdad fundamental desde el derecho romano. La víctima de un accidente o de un perjuicio cualquiera, para obtener indemnización debía suministrar una triple prueba: 1) debía demostrar que realmente había sufrido un perjuicio; 2) que su adversario había cometido una culpa y 3) que el perjuicio se originaba en dicha culpa. Dentro de este régimen el demandante tenía la carga de la prueba, la cual muchas veces, resultaba difícil por las condiciones en que ocurría el hecho causante del daño, como en el caso del peatón atropellado por un automóvil en un lugar oscuro y sin testigos, donde imponer a la víctima o a sus herederos la carga de la prueba equivalía a negarles la posibilidad de indemnización.

---

<sup>1</sup> HOYOS DUQUE, Ricardo. Balance Jurisprudencial del Consejo de Estado en materia de Responsabilidad a partir de la Constitución Política de 1991, publicado en la revista Derechos y Valores de la facultad de derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Volumen III No. 5, Julio de 2000, páginas 27 a 40.

Para superar este viejo concepto, tanto el legislador como la doctrina y la jurisprudencia, han acudido a distintos procedimientos técnicos que caben dentro de las siguientes categorías:

- “ Han admitido con mucha facilidad la existencia de la culpa.
- “ Han establecido o reconocido presunciones de culpa.
- “ Han sustituido la noción de culpa por el concepto de riesgo, convirtiendo la responsabilidad subjetiva en objetiva.

En particular, en Colombia la jurisprudencia elaboró la llamada presunción de falla del servicio. Se trata de presunciones de hombre o judiciales, pues como lo señala el profesor Perelman, *“Al lado de los hechos y verdades a veces partimos de presunciones, que aunque no se presentan seguras como aquellos, sin embargo, suministran bases suficientes para forjar una convicción razonable. Las presunciones se asocian frecuentemente con lo que se produce normalmente y con lo que es razonable tomar como punto de partida..... se trataría ya en este caso de una tentativa por invertir una presunción que favorece la tesis del adversario. Es este el efecto más inmediato de una presunción: ella impone la carga de la prueba a quien quiere oponerse a su aplicación”*<sup>2</sup>

Los casos de falla presunta dicha presunción, por admitir prueba en contrario, permiten a la parte que se le atribuye el daño demostrar la diligencia y cuidado en su actuación, es decir, que actuó dentro de los cánones de la mayor eficacia posible sin culpa. En otros términos, cuando se habla de falla presunta se entiende que la responsabilidad sigue organizada sobre la noción de falla o falta del servicio como en el evento de la falla del servicio ordinaria, con la única diferencia de que el actor no tendrá que demostrar la conducta omisiva o irregular de la administración porque ésta se presume.

Posteriormente la jurisprudencia restringió la presunción de falla del servicio y le dio paso a la responsabilidad por el riesgo, en relación con las llamadas actividades peligrosas, entre las cuales se encuentra la utilización de las armas de fuego.

Cuando se habla de la responsabilidad por los daños producidos por las cosas o actividades peligrosas, en las que no juega ya la noción de la falla, ni la probada ni la presunta, le incumbe a la demandada demostrar, para exculparse, la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho del tercero, también exclusivo y determinante. Y por eso mismo se entiende que en estos casos no se puede

---

<sup>2</sup> El imperio retórico: Retórica y argumentación. Santa Fe de Bogotá, D.C. Grupo Editorial Norma, 1997, Págs. 47 y 48. El artículo 178 del Código de Procedimiento Civil establece que el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice. Esa misma regla debe resultar aplicable a las presunciones judiciales o de hombre.

exonerar la administración demostrando la diligencia y cuidado. En otras palabras, estos eventos encuentran ahora en el derecho colombiano respaldo inequívoco en el artículo 90 de la Constitución.”

Luego de exponer los conceptos y opiniones autorizadas del Doctor Ricardo Hoyos Duque, en su calidad de doctrinante y ex-magistrado del Consejo de Estado, queremos presentar el panorama en materia de demandas en contra de la Nación colombiana, de acuerdo con los procesos que cursan en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, incluyendo todo tipo de acciones, entre ellas la acción de reparación directa, que nos ayudará a tener una contextualización de las implicaciones que tiene la ocurrencia de fallas y hechos generadores de responsabilidad patrimonial del Estado.

Como el presente trabajo de investigación se circunscribe a identificar los hechos y fallas atribuibles a la Policía Nacional, ocurridos en el departamento de Risaralda, que han dado lugar a condenas durante el periodo 2005-2009, resulta enriquecedor conocer acerca de la situación actual en materia de pretensiones patrimoniales en contra de las diferentes entidades públicas.

Los informes presentados por diferentes organismos, entre los que se encuentra la Contraloría General de la República<sup>3</sup> y la Contaduría General de la Nación, han puesto de presente lo onerosas que han resultado para el Estado las condenas impuestas en ejercicio de las acciones instauradas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como consecuencia de acciones u omisiones que generaron daño antijurídico; estas cifras revelan un preocupante crecimiento de la ejecución presupuestal en el periodo 2003 – 2008, en el orden de un 84%, ante el incremento en el número de condenas en contra del Estado, constituyendo un enorme compromiso fiscal que consume gran parte del presupuesto general de la Nación.

Según el informe presentado por la Contraloría General de la República, el sector Defensa, Justicia y Seguridad tiene una participación del 65% en la ejecución presupuestal de la Nación por pago de sentencias y conciliaciones en el periodo de 2003 a 2008, correspondiente a la suma de \$1,205,478 millones de pesos, de los cuales solamente la Policía Nacional ha contribuido con \$301,978 millones de pesos equivalente a un 25%.

---

<sup>3</sup> [www.forssemana.com/doc/Doc-1856\\_2009101.pdf](http://www.forssemana.com/doc/Doc-1856_2009101.pdf). Léase Informe “Demandas contra el Estado: cómo tapar la vena rota?” de la Contraloría General de la República, presentado el 29 de septiembre de 2009 en el Foro “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011”

**ADMINISTRACIÓN CENTRAL NACIONAL- EJECUCION PRESUPUESTAL POR SENTENCIAS Y CONCILIACIONES 2003-2008 (Millones de 2008)**

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	% PART.
DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD	131,805	132,569	176,481	184,415	280,678	299,529	1,205,478	65%
INFRAESTRUCTURA	43,314	51,200	36,013	34,464	43,885	25,596	234,472	13%
GESTION PUBLICA	16,166	22,164	24,382	35,266	37,909	35,040	170,928	9%
SOCIAL	13,031	13,387	10,654	40,678	13,527	30,999	122,275	7%
AGROPECUARIO	9,467	20,110	17,203	4,210	6,552	11,370	68,913	4%
MINAS Y ENERGIA	6,538	11,640	7,863	1,446	3,141	3,112	33,741	2%
MEDIO AMBIENTE	1,171	3,237	1,857	12,510	1,991	1,697	22,463	1%
TOTAL EJECUCIÓN ACN	221,492	254,307	274,454	312,988	387,684	407,344	1,858,270	100%

\*Fuente: Contraloría General de la República.

Este alarmante panorama se agudiza si se tiene en cuenta la situación de los procesos vigentes y en curso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; según fuentes de la Contraloría General de la República, las demandas en contra de las entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad que representan más de 59.000 procesos, constituyen el 34% del total de procesos en contra de la Nación; en cuanto al monto de las pretensiones registradas, el sector Defensa, Justicia y Seguridad, donde se ubica a la Policía Nacional, alcanza un total de \$26 billones, representando el 50% del total nacional, lo que se explica principalmente por la preponderancia de las demandas por Reparación Directa que en la mayoría de casos implican altos valores por las pretensiones de los demandantes.

## **I. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO: BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

El marco conceptual del presente trabajo de investigación está referido al tema de la responsabilidad extracontractual del Estado, razón suficiente para explicar su origen y evolución en Colombia, en aras de conocer sus antecedentes constitucionales, legales y jurisprudenciales, lo que permitirá una contextualización del escenario temático propuesto y una adecuada interpretación de los fundamentos acogidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda en las decisiones adoptadas durante el periodo 2005-2009, frente a hechos atribuibles a la Policía Nacional.

Existen diferentes clasificaciones y etapas de la evolución histórica de la responsabilidad del Estado, expuestas por diferentes doctrinantes y por la Jurisprudencia misma de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, por ello consideramos plantear unas etapas valiéndonos de los aportes más significativos de algunos autores.

### **1. Irresponsabilidad del Estado.**

En la antigüedad la visión de Estado onnipotente superior a todas las personas, hacía impensable la idea de su sometimiento a un proceso de responsabilidad frente a sus súbditos, precisamente por su condición de supremo soberano de la cual se infería su potestad de disponer de los bienes de los ciudadanos; se entendía que si su actividad causaba un daño o perjuicio, era el subordinado el que corría con la carga de soportarlo para dar paso a la soberanía estatal que simplemente se justificaba si era voluntad del gobernante; era algo así como “El poder del Estado sobre la vida de los hombres, la religión, el derecho, las artes y todas las demás actividades de la comunidad, poseía tales dimensiones que no tenía sentido plantear el problema de la soberanía y con mayor razón el relacionado con la responsabilidad estatal, pues allí no existían derechos individuales o privados oponibles al poder del Estado”<sup>4</sup>, como ejemplos podemos citar la civilización romana desde su creación hasta la República y el Imperio, como también el régimen monárquico inglés, que según lo explica el Doctor Ricardo Hoyos Duque “la corona no era susceptible de ser llevada ante los tribunales judiciales directamente por los particulares”.

En el contexto doméstico tuvimos al Estado Colombiano como irresponsable hasta la época de la Nueva Granada, pues es a partir de este periodo de reorganización

---

<sup>4</sup> BUSTAMANTE LEDESMA, Alvaro. La Responsabilidad Extracontractual del Estado 1ª edición. Bogotá, Editorial Ieyer, 1998.



política en donde encontramos los primeros vestigios de la responsabilidad estatal, cuando la “Corte Suprema Federal decretó la responsabilidad del Tesoro Nacional con apoyo en textos positivos que señalaban los requisitos para tener derecho, a la reparación. La misma Corte conminaba al demandante para que cuando, probado el perjuicio, no obtenía éxito en su acción recurriera al legislador para que reparase la injusticia, legislando para el efecto”<sup>5</sup>, porque entendía que su única misión era la de aplicar la ley escrita y no prodigar justicia frente al Estado.

Bajo el imperio de la Constitución de 1886 que construyó la República de Colombia, fue creada la Corte Suprema de Justicia y también el Consejo de Estado, cuerpos colegiados del naciente siglo XX que empezaron a avanzar en el tema de la responsabilidad; la primera se le asignó una competencia general para conocer de los asuntos no sometidos a otra jurisdicción especial y el segundo, a partir de la ley 130 de 1913, se le asignó el estudio de la responsabilidad estatal declarada como consecuencia de una nulidad, luego de la ley 38 de 1918 le tocó conocer de las acciones ejercidas contra la Nación por expropiaciones o daños en propiedad causados por órdenes administrativas, así como desde 1941 con la ley 167, tenía competencias para conocer los casos de responsabilidad por los daños producidos con motivo de trabajos públicos y ocupación de inmuebles.

## **2. Responsabilidad del Estado con fundamentos de Derecho Privado.**

Ya hemos advertido que la presente clasificación no obedece a un autor en especial, solamente pretendemos dar un orden distinto a la exposición, empleando los aportes de la doctrina y la jurisprudencia; para autores como Alvaro Bustamante Ledesma<sup>6</sup> existieron etapas como responsabilidad de los funcionarios, responsabilidad indirecta del Estado, responsabilidad directa del Estado con base en la teoría organicista y en la teoría de la falla del servicio, mientras que para el escritor Jaime Vidal Perdomo<sup>7</sup>, la evolución del tema pasó por la aplicación del Código Civil, luego vino la tesis autonomistas, la teoría de la falla del servicio y por último, la reafirmación de las teorías autonomistas; lo cierto es que, independientemente del aspecto que se tome para ubicar las etapas de desarrollo de la responsabilidad estatal, encontramos que hubo una gran parte de la historia jurisprudencial, marcada por la aplicación de normas civiles frente a casos de daños imputables al Estado, asimilándolo a la posición de empleador o patrono en el derecho privado.

---

<sup>5</sup> PAILLET, Michel. La Responsabilidad Administrativa, traducción y estudio introductorio de Jesus María Carrillo Ballesteros. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001

<sup>6</sup> Obra citada, pág. 9-16

<sup>7</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, XIII Edición. Bogotá, editorial Legis, 2009, pág. 482-487

Inicialmente, la Corte Suprema de Justicia elaboró todo un legado jurisprudencial que abrió las puertas de la responsabilidad estatal y echó las bases para construir los principios generales sobre la materia, acudiendo a la aplicación de normas del Código Civil; ello resultó como solución a una carencia de regulación legal, al verse enfrentada la Corte a una ausencia de regulación normativa del tema de responsabilidad del Estado ante hechos distintos a los consagrados en la Constitución de 1886<sup>8</sup>, pues era su Sala de Casación Civil y de Negocios Generales la que debía atender las demandas ciudadanas reclamando la responsabilidad del Estado, por tener radicada la cláusula de competencia general, y no podía, so pretexto de esta omisión legislativa, declararse inhibida para resolver los asuntos, por expresa prohibición de la ley<sup>9</sup>; luego entonces, la Corporación se vio obligada a decidir en aquellas demandas donde se reclamaba del Estado la indemnización de perjuicios por daños causados con su actividad a cualquier ciudadano; un ejemplo claro de este luminoso avance lo encontramos en la sentencia del 22 de octubre de 1896 (IX,565,357), donde se consideró responsable civilmente a la Nación en aquellos eventos en donde se probara la existencia de un delito imputable a los funcionarios públicos, cometido en el ejercicio de sus cargos o valiéndose de tal investidura, providencia que fue reafirmada con la sentencia del 20 de octubre de 1898 (XIV,684,56), consolidando la responsabilidad indirecta de las personas jurídicas o morales, incluidas las de derecho público, con fundamento normativo en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, en esta providencia se dijo textualmente:

"En materia delictual y cuasidelictual establece (la ley) que es la 'mala elección' o 'falta de vigilancia' en el empresario o patrono, la causa que se presume mientras no se pruebe 'ausencia de culpa..... Ahora bien, en materia de delitos y culpas civiles, la jurisprudencia se halla perfectamente de acuerdo en hacer recaer sobre los comitentes la responsabilidad de los agentes, aún por la mala elección que de ellos se haga. Un empresario de transporte, por ejemplo, que tiene a su servicio empleados que por su negligencia, malicia o descuido causen daños a las personas o a las cosas, se hace responsable de las faltas de sus dependientes por no haber puesto el debido cuidado en su elección y haber empleado a personas que no tienen las condiciones requeridas para el buen desempeño de su cargo."

---

<sup>8</sup> El artículo 30 de la Constitución, sobre indemnización en los casos de expropiación por motivos utilidad pública; el artículo 31, que establecía indemnización en favor de las personas que fueran privadas del ejercicio de una actividad lícita como consecuencia de la creación de un monopolio estatal; el artículo 33 que preveía la indemnización para la expropiación en los casos de guerra para atender el restablecimiento del orden público.

<sup>9</sup> Ley 153 de 1887 artículo 8º: "Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho."; y artículo 48: "Los jueces o magistrados que rehusaren juzgar pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, incurrirán en responsabilidad por denegación de justicia."

Esta posición fue sostenida en varios fallos posteriores entre los que contamos fallo de julio 19 de 1916 (XXV,1294 Y 1295, 304), y la sentencia de 17 de junio de 1938 de la Sala de Negocios Generales (XLVI, 1937, 686) reiteró la responsabilidad indirecta de las personas morales -incluido el Estado- con la misma sustentación en los artículos 2347 y 2349 de Código Civil, que encarna las culpas “in eligendo” e “in vigilando” propias de la responsabilidad civil por el hecho ajeno, que para estos casos era precisamente la culpa del funcionario público, lo que comprometía la responsabilidad del Estado.

Posteriormente, con apoyo en el artículo 2341 del Código Civil surgió la responsabilidad directa del Estado basada en la falla del servicio, como consecuencia de las irregularidades que causen daño a los particulares surgidas del deber estatal de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución; la primera decisión adoptada con este argumento fue la sentencia del 21 de agosto de 1939 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la que se afirmó, que la responsabilidad derivaba del deber del Estado de prestar a la comunidad los servicios públicos, y por ende, el daño originado en irregularidades o deficiencias de éstos debía ser reparado por la administración, porque para tal deducción la consideración de la culpa imputable al agente encargado de poner en actividad dichos servicios es secundaria; la base de la responsabilidad no consiste en la falta de selección del personal o en la vigilancia de éste.<sup>10</sup>

El abanico interpretativo de la jurisprudencia empezó a ir más allá de la responsabilidad indirecta y directa del Estado, involucrando la culpa presunta en aquellos casos donde se presentaba el ejercicio de actividades consideradas como peligrosas, con base en el artículo 2356 del Código Civil, por lo que sólo le quedaba al agente estatal invocar las causales exonerativas de caso fortuito, fuerza mayor o intervención de un elemento extraño, así lo consignó la Corte en decisión del 18 de abril de 1939, citada por el Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros, en el trabajo introductorio efectuado a la obra de Michel Paillet.

### **3. Responsabilidad del Estado con fundamento en el Derecho Público.**

Con la aprobación de la Ley 167 de 1941 (antiguo Código Contencioso Administrativo), le fue entregada al Consejo de Estado la competencia para conocer de los procesos donde se reclamaba al Estado indemnización por los daños producidos con motivo de trabajos públicos y ocupación de inmuebles, lo

---

<sup>10</sup> HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alier Eduardo, “Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado Colombiano”, en: Derechos y Valores, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Vol. IV, Bogotá, diciembre de 2001, p. 89 y ss.

cual amplió la competencia que inicialmente tenía por mandato de la ley 130 de 1913, y la ley 38 de 1918, hecho que significó el fin de la aplicación de normas de derecho privado como sustento para endilgar responsabilidad estatal.

Aunque el Consejo de Estado desde 1913 aplicó normas constitucionales<sup>11</sup> que señalaban responsabilidad del Estado y no acudió al Código Civil, lo cierto es que la Constitución Política de 1.886 no contenía una norma que sirviera de fundamento general a la obligación del Estado de indemnizar los perjuicios que causara con su actividad o que se produjeran con ocasión de la misma; por eso con la expedición de este nuevo Código, el Consejo de Estado encontró argumentos claros y contundentes para apartarse de la influencia normativa del Código Civil y construir un catálogo de reglas propias y autónomas que fundamentaran la responsabilidad del Estado. Un ejemplo claro de esta posición de corte autonomista, es la sentencia del Consejo de Estado del 29 de julio de 1947, demandante Periódico El Siglo, consejero ponente Dr. Gustavo A. Balvuela, cuando indicó textualmente:

*“No quiere (La Nación) que nadie sufra perjuicios, pero si las circunstancias de un momento dado determinan fatalmente a obrar, así sea con aplicación del principio según el cual el interés general prevalece sobre el interés individual, viéndose el Estado en la necesidad de realizar actuaciones capaces de lesionar a alguien, aunque involuntariamente, establece la forma de dejarlo completamente indemne. Y tal es lo que sucede con el Código Contencioso Administrativo en vigor”*

Posteriormente en sentencia de 30 de septiembre de 1.960<sup>12</sup>, dijo:

*“...La responsabilidad del Estado... no puede ser estudiada y decidida con base en las normas civiles que regulan la responsabilidad extracontractual sino a la luz de los principios y doctrinas del Derecho Administrativo en vista de las diferencias sustanciales existentes entre éste y el derecho civil, dadas las materias que regulan ambos derechos, los fines perseguidos y el plano en que se encuentran colocados.”*

Más adelante, el Consejo dejó establecido que:

*“En la Constitución Nacional se echaron las bases de las ideas analizadas y en el código contencioso administrativo se desarrollaron ampliamente, estructurándose así un sistema jurídico autónomo y congruente sobre responsabilidad del Estado, que hizo inoperante en estas materias, la reglamentación del derecho privado.*

....

---

<sup>11</sup> Ver nota 8

<sup>12</sup> Citada en Sentencia del 28 de octubre de 1976, Consejo de Estado-Sección Tercera, C.P. Dr. Jorge Valencia Arango, Demandante Banco Bananero del Magdalena.

*Los artículos 67 y 68 de la Ley 167 de 1941, establecieron un sistema de derecho público autónomo que contempla todas las hipótesis y da solución adecuada. En esas reglas se estudia la responsabilidad patrimonial(...), el acto material y el hecho administrativo, para presentar una concepción objetiva de la responsabilidad fundada en la violación de la ley, en la falta del servicio y en el daño.”<sup>13</sup>*

*Superada la discusión de la fundamentación jurídica de las sentencias de responsabilidad estatal, el Consejo de Estado construyó diversas variables de juzgamiento de la responsabilidad, incluidos dentro de los dos grandes sistemas de responsabilidad, que fueron la responsabilidad subjetiva y la responsabilidad objetiva; tal es el caso del daño especial y del riesgo excepcional.*

En cuanto al daño especial se cita como antecedente primario la sentencia proferida por el Consejo de Estado del 29 de julio de 1947, demandante Periódico El Siglo, con ponencia del Consejero Dr. Gustavo A. Balvuela, cuando indicó textualmente:

*“Examinadas las anteriores doctrinas modernas bien se ve que, comparadas con remotas teorías del derecho, la jurisprudencia ha venido en constante progreso no por saltos, sino lentamente, partiendo del viejo principio de la irresponsabilidad total y pasando gradualmente, por la responsabilidad culposas y la responsabilidad sin falta, a lo actualmente en vigor del enriquecimiento sin causa y del daño especial, señalando los avances del derecho tanto en el tiempo como en el espacio. Ahora bien: al aplicar tales doctrinas jurídicas, expuestas, según se ha visto, con envidiable claridad por eminentes tratadistas, es evidente, desde luego, que en el caso de autos debe desecharse por improcedente la relativa al enriquecimiento, puesto que el Estado no derivó ningún aumento del patrimonio con la suspensión del diario El Siglo, ni mucho menos con detrimento de esta empresa, y, en cambio, debe acogerse la del daño especial, en armonía con la de la responsabilidad sin falta.”*

En materia de riesgo excepcional, tradicionalmente la jurisprudencia no había aceptado la responsabilidad por riesgo, porque siempre juzgaba la imputación del daño con base en la falla del servicio o en el daño especial; pero como siempre se presentaban hechos donde la utilización de una u otra tesis no se ajustaba, porque lo que ocurría no era una falla del servicio, debido a que se actuaba conforme a la ley, sino a la materialización de un riesgo al cual se somete a la sociedad para cumplir con la carga obligacional del Estado de prestación de los servicios públicos; precisamente en el año 1984, el Consejo de Estado mediante sentencias del 2 de febrero y del 8 de marzo de 1984, fue la pauta para la configuración de un nuevo título de imputación, ambos casos se referían a los daños producidos por las redes eléctricas a cargo de un Municipio, en donde la entidad pública al prestar

---

<sup>13</sup> Sentencia de 2 de nov. de 1.960. C.P. Dr. Carlos Gustavo Arrieta.

un servicio público expuso a los ciudadanos a un riesgo de naturaleza excepcional que excede las cargas públicas normalmente aceptadas como contraprestación de la prestación del servicio.

Bajo esta influencia teórica el Consejo examinó la responsabilidad extracontractual del Estado y encontró en el Derecho Público el fundamento esencial e incuestionable para afirmar la procedencia de la indemnización por falta o falle en el servicio; esta titánica labor es digna de reconocer, y como lo dice el ilustre magistrado del Consejo de Estado Alier Hernández, *“la importancia de la labor jurisprudencial en esta época inicial surge evidente, pues desligó la deducción de responsabilidad patrimonial del Estado, sobre todo la extracontractual, de las regulaciones del Código Civil y la situó en preceptos de derecho público contenidos en la Constitución Política de 1886 y en el Código Contencioso Administrativo para entonces vigente, en los cuales – en realidad – nunca fue consagrada tal obligación indemnizatoria. Sin embargo, sólo las bases trazadas por el esfuerzo interpretativo del juez permitieron, inicialmente, la construcción de diversos regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado y, luego, facilitaron el camino para que tuviese entrada fácil una cláusula general de responsabilidad de naturaleza constitucional, cosa que vino a ocurrir en la Constitución Política de 1991”*.

## **II. LOS DIFERENTES REGIMENES DE RESPONSABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA**

Lejos de adentrarnos en las diferentes posiciones jurisprudenciales expuestas a lo largo de la historia de la responsabilidad extracontractual del Estado, por considerar que es un tema digno de un trabajo investigativo especializado, solamente queremos describir, en forma concisa y sencilla, los diferentes títulos de imputación que se han manejado para establecer si hay lugar a indemnización de daños y perjuicios por parte de las entidades públicas.

En Colombia tenemos dos regímenes de responsabilidad estatal: un régimen de responsabilidad subjetiva y otro de responsabilidad objetiva; el primero tomado como regla general, caracterizado porque la declaración de responsabilidad patrimonial requiere que la causa del daño constituya una falla del servicio imputable al Estado, en tanto que el segundo no exige la existencia de falla, su aplicación es de carácter excepcional.

Dentro de la responsabilidad subjetiva del Estado, la jurisprudencia del Consejo de Estado distinguió un régimen de falla probada del servicio y otro de falla presunta, en el primero la carga probatoria de la falla es para el demandante, en el segundo solamente debe demostrar el hecho dañoso, el daño y el nexo de causalidad, corriendo por cuenta de la entidad estatal la carga de probar diligencia y cuidado para exonerarse.

### **1. Responsabilidad por Falla del Servicio.**

La responsabilidad administrativa por falla del servicio es consecuencia directa de la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, en virtud de los deberes, principios y derechos de las personas consagrados en la Constitución y la Ley, cuando en aras de su cumplimiento, se presentan irregularidades, deficiencias u omisiones que causan daños y perjuicios, generándose la obligación de reparar el daño; en principio y por regla general, corresponde al demandante asumir la carga de probar que el servicio no funcionó, que se prestó tardíamente o en forma deficiente o irregular, que como consecuencia sufrió un daño y que entre aquella falla y el perjuicio existe una relación directa de causalidad.

### **2. Responsabilidad por Falla Presunta.**

Tal como lo considera algún sector de la doctrina<sup>14</sup>, no es un régimen de responsabilidad distinto al anterior, se trata en estricto sentido de una modalidad de distribución de las cargas probatorias; pues mientras en la especie precedente el deber probatorio de existencia de la falla corre por cuenta del actor, en ésta, la jurisprudencia ha elaborado una presunción frente a la ocurrencia de la falla, relevando al accionante de la obligación de probarla en ciertas circunstancias especiales, pero siempre considerando la falla del servicio como presupuesto inicial de imputación de responsabilidad, lo que permite a la entidad pública exonerarse probando, aparte de las clásicas causales eximentes (fuerza mayor, culpa exclusiva de la víctima y culpa determinante de un tercero), que actuó con tal diligencia y cuidado y que su conducta no es susceptible de ser calificada como irregular u omisiva. Las circunstancias especiales consideradas por la jurisprudencia fueron el ejercicio de actividades peligrosas (empleo de armas de fuego, conducción de vehículos, redes de energía, etc.), lesiones y muertes causadas a personas retenidas por las autoridades en sitios de reclusión, lesiones y muerte de quienes se encuentran prestando el servicio militar obligatorio y las irregularidades en la prestación de los servicios médicos prestados por entidades públicas.

No obstante, en algunos de los casos mencionados, la Jurisprudencia del Consejo de Estado abandonó el criterio de falla del servicio presunta, para endosarlos al régimen de responsabilidad objetiva.

En sentencia proferida el 24 de agosto de 1992<sup>15</sup>, se hizo un análisis detallado de los casos resueltos con fundamento en el régimen denominado de falla del servicio presunta, exponiendo que existían grandes diferencias entre ellos; se dijo que en el caso de daños causados por prestación del servicio médico por entidades públicas, se presume la falla, mientras que los relativos a daños causados por el empleo de armas de fuego, conducción de vehículos y la distribución de energía, no se analiza la falla sino sólo el daño antijurídico, previsto en el artículo 90 de la Constitución Política, lo que implica que en esos eventos se juzgue por el régimen de responsabilidad objetiva.

A partir de esta sentencia, el régimen subjetivo, en su variante de falla presunta, quedó reducido, en la práctica, a los casos de responsabilidad del Estado por daños causados en la prestación del servicio de salud. Se precisó que en los demás eventos en los que se dijo, inicialmente, que se aplicaba dicho régimen, la falla del servicio no entraba en juego.

---

<sup>14</sup> PAILLET, Michel. La Responsabilidad Administrativa, traducción y estudio introductorio de Jesus María Carrillo Ballesteros. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001

<sup>15</sup> Expediente 6754. Actor Enrique Saltaín Monroy.



### 3. Responsabilidad por Riesgo Excepcional

Este título jurídico de imputación es uno de los campos en los cuales se desenvuelve el régimen de responsabilidad objetiva del Estado, en el que no entra a jugar papel alguno el concepto de la falla del servicio, puesto que el fundamento es el daño mismo sin consideración alguna al comportamiento del autor del mismo, solo basta con que se haya llevado a cabo una actividad peligrosa en la que participa un agente estatal en función del servicio, para determinar que el ciudadano merece una indemnización por haber sido sometido a una situación que generaba un riesgo.

En reciente jurisprudencia el Consejo de Estado hizo una clasificación de los títulos objetivos de imputación y se refirió al riesgo excepcional en los siguientes términos<sup>16</sup>:

*“El título jurídico de imputación consistente en el riesgo creado o riesgo excepcional deriva su existencia de la consideración según la cual el sujeto de derecho que despliega una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debe asumir la responsabilidad derivada de la causación de éstos en el evento en que sobrevengan o de que, aún cuando la actividad no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia. En ese orden de ideas, se sostiene que pueden existir tres modalidades de responsabilidad por riesgo:*

*a. Responsabilidad por riesgo-peligro.*

*Es la asociada tradicionalmente, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, con la idea de “actividades peligrosas” y, dentro de ella, quedan comprendidos tres supuestos diferenciables:*

*a.1. Responsabilidad derivada del uso de objetos peligrosos, entre los cuales puede referirse (i) a las sustancias peligrosas -verbigracia, químicos o explosivos-; (ii) a instrumentos o artefactos peligrosos -caso de las armas de fuego o los vehículos automotores- o (iii) a las instalaciones peligrosas -como las redes de conducción de energía eléctrica o de gas domiciliario-.*

*a.2. Responsabilidad derivada del uso de métodos peligrosos, la cual ha sido reconocida por la jurisprudencia francesa, por vía de ejemplo, cuando se*

<sup>16</sup>

CONSEJO DE ESTADO-SECCION TERCERA-Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - 26 de marzo de 2008- Radicación No: 85001 23 31 000 00440 01- Expediente No. 16530- Actor: JOSÉ ABIGAIL PIRATOBA BARRAGAN Y OTROS- Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL

*ocasionan daños por menores delincuentes internos en establecimientos especiales de corrección o por enfermos mentales en “salida de prueba” o por condenados mediante sentencia judicial a quienes se conceden beneficios penitenciarios como permisos de salida o libertad condicional.*

*a.3. Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos, como quiera que la misma supone el despliegue de actividades que entrañan riesgo -como la construcción o apertura de rutas, puentes, canales, túneles, líneas férreas, entre otras- y en cuya ejecución pueden presentarse (i) daños accidentales derivados de la ocurrencia de sucesos imprevistos que habrían podido no acaecer -que son aquellos que realmente podrían encuadrarse en esta categoría- y (ii) daños permanentes cuya causación no deriva de la ocurrencia de un accidente sino que se trata de consecuencias normales -e incluso previstas- de la ejecución de una obra pública, como perturbaciones en el goce, perjuicios comerciales o pérdida de valor de un inmueble, en relación con las cuales la obligación indemnizatoria a cargo del Estado suele explicarse mejor desde la perspectiva del título jurídico de imputación consistente en el daño especial derivado de la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas.*

*b. Responsabilidad por riesgo beneficio.*

*En esta categoría el énfasis recae no ya en el peligro creado por el Estado, sino el provecho que éste o la comunidad reciben como consecuencia del ejercicio de la actividad riesgosa correspondiente, lo cual suele ocurrir, por vía de ejemplo, (i) en relación con colaboradores permanentes de la Administración, como los miembros de la Fuerza Pública, en los cuales proceda el reconocimiento de indemnizaciones más allá de las predeterminadas por la ley o (ii) respecto de colaboradores ocasionales de la Administración, lo cual puede suceder, a modo ilustrativo, en los supuestos en los cuales se ocasionan daños a particulares que prestan, en vehículos automotores de su propiedad, servicio de transporte benévolo o de transporte forzoso a agentes del Estado.*

*c. Responsabilidad por riesgo álea.*

*Se trata de la asunción de riesgos derivados de la toma en consideración de la probabilidad de que cierto tipo de actividades o procedimientos pueden dar lugar, quizás con la ineludible mediación del azar o de otro tipo de factores imprevisibles, a la producción de daños sin que medie asomo alguno de culpa. En la jurisprudencia francesa se ha reconocido la responsabilidad del Estado en esta suerte de casos cuando se emplean, por parte de la Administración, métodos científicos cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando, a pesar de ser conocidas, resultan de muy excepcional ocurrencia, en definitiva, cuando se está en presencia del denominado “riesgo estadístico”.*

#### 4. Responsabilidad por Daño Especial

La Jurisprudencia ha acuñado la tesis de la responsabilidad administrativa por daño especial, con fundamento en la igualdad que frente a las cargas públicas deben tener todos los ciudadanos. Es bien sabido que la existencia del Estado y su manifestación externa a través de sus funcionarios y entidades, impone a las personas una serie de sacrificios o cargas y que dentro del principio de equidad y justicia distributiva todos deben participar en esa contribución, pero no por ello puede el Estado romper ese equilibrio o igualdad, so pena de indemnizar, haciendo más gravosa la carga pública para ciertas personas frente a otras en las mismas condiciones, aunque su actuación sea totalmente lícita; pues, se repite, se trata de una responsabilidad objetiva en donde no aparece en juego el elemento falla del servicio, el fundamento constitucional se irradia en los artículos 13 y 90 de la Carta.

Atendiendo a la claridad y facilidad ilustrativa de la sentencia citada<sup>17</sup>, consideramos que con la transcripción textual de la explicación sobre este título objetivo de imputación, es suficiente para definirlo en el presente trabajo investigativo.

*“B. El título jurídico de imputación consistente en el **daño especial**, aplicable, de acuerdo con lo expresado por la jurisprudencia de esta Sala, cuando concurren los siguientes elementos:*

*“a) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración.*

*b) La actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho a una persona.*

*c) El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas.*

*d) El rompimiento de esa igualdad debe causar daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los administrados.*

*e) Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y*

*f) El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración”<sup>18[3]</sup>.*

---

<sup>17</sup> Ver nota 13.

<sup>18</sup> [3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del trece (13) de septiembre de mil novecientos noventa y uno (1991), Radicación: 6453.

### **III. CONDENAS POR REPARACIÓN DIRECTA EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA DURANTE EL PERIODO 2005-2009**

Tras el análisis de la información recopilada en el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda y en la Oficina de Negocios Judiciales del Departamento de Policía Risaralda, encargada de ejercer la defensa judicial de la entidad frente a este tipo de acciones, se lograron identificar un total de veintiséis (26) procesos fallados, en los cuales se condenó a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, por hechos u omisiones que dieron lugar a declarar su responsabilidad administrativa en la causación del daño antijurídico a los demandantes.

Debemos tener presente que muchos de los hechos en que se fundaron estos procesos judiciales, ocurrieron entre 1995 y 2001, pero que sólo pudieron llegar a sentencia definitiva y en algunos casos apenas a sentencia en primera instancia en los años 2005 al 2009, debido a la escandalosa morosidad que afronta la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual significa que casi quince años después de los acontecimientos, los órganos judiciales pudieron impartir justicia; este aspecto tiene un efecto perjudicial enorme en materia presupuestal para el Estado colombiano, porque genera un incremento desproporcionado del valor económico de las condenas; pues las sentencias tienen que calcularse con base en el salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de ejecutoria de la providencia, que puede llegar a ser el doble o más del salario que regía para la época de los acontecimientos. Aunque el asunto no está vinculado directamente con nuestro trabajo de investigación y por ello solamente se cita a manera de enunciación, sí tiene una relación indirecta con la necesidad de reducir el monto de las cuantías que año a año se destinan para cubrir el pago de sentencias de responsabilidad patrimonial de la Nación, lo cual constituye una de las principales finalidades del presente trabajo.

A lo largo del presente capítulo se hará una relación de todos los casos identificados de acuerdo con los datos y sentencias suministradas por las dos entidades fuente de información, por medio de cuadros que detallan la identificación del demandante y del proceso, la fecha de los hechos, la fecha de la sentencia, valor de la condena, así como una referencia sucinta del régimen de responsabilidad y las causas y errores en la actividad del servicio de policía prestado en esta jurisdicción territorial.

Posteriormente se abordarán algunas sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda y del Consejo de Estado, mediante las cuales fue condenada la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, por hechos

y omisiones atribuibles a miembros de la Policía Nacional en jurisdicción del departamento de Risaralda, a las que se le realizará un análisis conciso y claro sobre los aspectos ya mencionados, que interesan para el logro de los objetivos trazados en el presente trabajo de investigación.

Como pasa a verse, con este análisis se pretende identificar los supuestos fácticos y el criterio jurisprudencial empleado por el Tribunal, ambos aspectos servirán de marco conceptual para el diseño, estructuración y ejecución de políticas públicas por parte de la Policía Nacional, y si se quiere, por otras entidades con similares deberes constitucionales y legales, tendientes a la prevención del daño antijurídico, en busca de una reducción significativa del valor que debe pagarse en cumplimiento a sentencias y conciliaciones impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

#### RELACION DE LOS PROCESOS FALLADOS EN CONTRA DE LA POLICIA NACIONAL EN ACCION DE REPARACION DIRECTA, DURANTE EL PERIODO 2005-2009, POR HECHOS OCURRIDOS EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA.

Nº	ACTOR	RADICADO	FECHA HECHOS	FECHA SENTENCIA	VALOR CONDENA
1	BLANCA JANETH GRAJALES RAVE	2001-1258-00	14/05/2001	17/02/2005	801.150.000
2	LUZ DEY GARZÓN ORTIZ	2003-00309-00	08/04/2001	30/08/2005	17.167.500
3	JOSÉ LUIS IBARRA AGUDELO Y OTROS	2001-1309-00	02/07/2001	30/09/2005	162.492.752
4	JORGE HERNÁN DUQUE CRUZ	2001-00027-00	26/12/1998	30/10/2005	221.801.779
5	ÁLVARO VALENCIA CARDONA Y OTROS.	2001-01208-00	08/11/1999	31/10/2005	194.565.000
6	OSWALDO ESTRADA Y OTROS	2002-00066-00	17/06/2000	05/05/2006	138.720.000
7	CLAUDIA VALENCIA RUIZ	2002-0404-00	01/09/2001	22/06/2006	1.084.932.381
8	MARÍA ROCÍO GIRALDO PÉREZ	2003-0631-00	02/08/2001	13/07/2009	173.915.000
9	LUIS ALFONSO RODRÍGUEZ MILLÁN Y OTROS.	2000-0076-00	25/01/2000	19/10/2006	102.000.000

10	LINA MARIETH GÓMEZ HENAO	2003-00143-00	19/08/2001	22/02/2007	440.010.908
11	ALEXANDER SEPÚLVEDA GÓMEZ	2003-00625-01	09/07/2001	29/08/2007	130.110.000
12	JHON FREDY RESTREPO PARRA	1997-3699 (16.208)	05/12/1996	20/09/2007	38.124.547
13	MARINO DE JESUS RIOS MUÑOZ	2005-00909-00	24/12/04	23/05/2008	6.945.793
14	MARÍA BERNARDA MARTÍNEZ DE USMA	2006-00616-00	16/02/2006	27/06/2008	325.679.164
15	LIBARDO ANTONIO VELASQUEZ CORREA	1997-3702 (15390)	17/12/96	16/07/2008	582.228.976
16	JOSÉ RUBIEL ESCOBAR Y OTROS	2005-01026-01 (F- 152-2008)	19/04/2004	08/08/2008	81.410.976
17	LUZ MYRIAM DÍAZ Y OTROS	1998-0204 (17286)	27/01/98	13/11/2008	742.903.592
18	LUIS FERNANDO OSSA RAIGOZA	2003-00095-00	08/02/2001	11/12/2008	14.907.000
19	LUZ MARY JURADO SALAZAR	2005-00779-00	21/07/2003	19/12/2008	766.061.681
20	JOSÉ JULIO VÉLEZ VILLADA	2007-00058-00	27/04/2006	29/01/2009	332.848.753
21	JULIO CÉSAR DÍAZ DÍAZ Y OTROS	2005-00324-01 (F- 0336-2008)	16/02/2004	05/03/2009	223.605.000
22	RUBIEL DE JESÚS VALENCIA	2005-01065-01	12/02/2005	19/03/2009	299.975.000
23	ARGEMIRO MEJÍA CARDONA Y OTROS	2005-00326-01 (F- 0356-2008)	28/11/2004	27/03/2009	143.526.500
24	PEDRO JOSÉ TORO PIEDRAHITA Y OTROS	2006-00371-01 (C- 0270-2008)	06/01/2006	23/04/2009	99.380.000
25	JULIÁN ANDRÉS SUÁREZ GUTIÉRREZ Y OTROS	2003-00906-01 (F- 0021-2009)	05/09/2002	30/06/2009	645.204.809
26	PIEDAD DE JESUS HENAO MONA	2007-00117-00	10/10/2006	30/10/2009	129.939.350
<b>TOTAL</b>					<b>7.899.606.461</b>

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICADO Y HECHOS O FALLAS PRESENTADAS EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE POLICIA QUE DIERON LUGAR A LA CONDENA.

Nº	ACTOR	RADICADO	CAUSAS O FALLAS
1	BLANCA JANETH GRAJALES RAVE	2001-1258-00	FALLA DEL SERVICIO- ATAQUE GUERRILLERO- ERROR DE PROCEDIMIENTO, FALTA DE COORDINACION CON EJC
2	LUZ DEY GARZÓN ORTIZ	2003-00309-00	FALLA DEL SERVICIO-INCENDIO VIVIENDA-OMISION EN LA ATENCION CASO DE POLICIA
3	JOSÉ LUIS IBARRA AGUDELO Y OTROS	2001-1309-00	RIESGO EXCEPCIONAL, CONDUCCION VEHÍCULOS- COMPETENCIA MOTOS-OMISION DE CONTROLES Y SEGURIDAD
4	JORGE HERNÁN DUQUE CRUZ	2001-00027-00	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO-ENFRENTAMIENTO CON GRUPO ARMADO ILEGAL
5	ÁLVARO VALENCIA CARDONA Y OTROS.	2001-01208-00	FALLA DEL SERVICIO, FALLA ANONIMA- ERROR DE PROCEDIMIENTO, DISPARO EN MEDIO DE FORCEJEJO
6	OSWALDO ESTRADA Y OTROS	2002-00066-00	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO-ATENCIÓN DE RIÑA Y CONTROL ESTABLECIMIENTO PUBLICO
7	CLAUDIA VALENCIA RUIZ	2002-0404-00	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO-REACCION FRENTE ATENTADO CONTRA POLICIA
8	MARÍA ROCÍO GIRALDO PÉREZ	2003-0631-00	RESPONSABILIDAD OBJETIVA, PERSONAS RETENIDAS- DESAPARICIÓN FORZADA Y HOMICIDIO DE PERSONA RETENIDA
9	LUIS ALFONSO RODRÍGUEZ MILLÁN Y OTROS.	2000-0076-00	FALLA DEL SERVICIO, FALLA MEDICA-HISTERECTOMIA DE MUJER EN EMBARAZO- OMISIÓN DE EXAMENES PREVIOS
10	LINA MARIETH GÓMEZ HENAO	2003-00143-00	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO-ENFRENTAMIENTO CON DELINCUENCIA COMUN

<b>11</b>	ALEXANDER SEPÚLVEDA GÓMEZ	2003-00625-01	FALLA DEL SERVICIO, ERROR JUDICIAL, HOMONIMIA- PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD- FALLA EN LA IDENTIFICACION PLENA DE PERSONA
<b>12</b>	JHON FREDY RESTREPO PARRA	1997-3699 (16.208)	FALLA DEL SERVICIO-POLICIA EMBRIAGADO LESIONA CON ARMA DE DOTACIÓN
<b>13</b>	MARINO DE JESUS RIOS MUÑOZ	2005-00909-00	RIESGO EXCEPCIONAL, CONDUCCION VEHICULO-COLISION DE MOTO PONTAL CONTRA VEHÍCULO
<b>14</b>	MARÍA BERNARDA MARTÍNEZ DE USMA	2006-00616-00	RESPONSABILIDAD OBJETIVA, PERSONAS RETENIDAS-MUERTE EN CALABOZO
<b>15</b>	LIBARDO ANTONIO VELASQUEZ CORREA	1997-3702 (15390)	FALLA DEL SERVICIO-MUERTE DE PERSONA ARMADA – UTILIZACION INDEBIDA ARMA DE FUEGO EN PROCEDIMIENTO
<b>16</b>	JOSÉ RUBIEL ESCOBAR Y OTROS	2005-01026-01 (F-152-2008)	FALLA DEL SERVICIO-ACCIDENTE DE TRANSITO ENTRE DOS MOTOS-IMPRUDENCIA DE POLICIA EN CONDUCCION
<b>17</b>	LUZ MYRIAM DIAZ Y OTROS	1998-0204 (17286)	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO-MUERTE DE UN TERCERO EN ENFRENTAMIENTO CON DELINCUENCIA
<b>18</b>	LUIS FERNANDO OSSA RAIGOZA	2003-00095-00	RIESGO EXCEPCIONAL, ARMA DE FUEGO- LESION DE UN TERCERO EN ENFRENTAMIENTO CON SUBVERSION
<b>19</b>	LUZ MARY JURADO SALAZAR	2005-00779-00	FALLA DEL SERVICIO- MUERTE DE POLICIAS EN ATAQUE GUERRILLERO- ERROR DE PROCEDIMIENTO, FALTA DE COORDINACION Y MEDIDAS DE SEGURIDAD
<b>20</b>	JOSÉ JULIO VÉLEZ VILLADA	2007-00058-00	FALLA DEL SERVICIO-MUERTE DE ESCOLTA Y PERSONA PROTEGIDA-ERROR DE PROCEDIMIENTO, INDEBIDA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, LABORES SIMULTANEAS DE CONDUCTOR Y ESCOLTA



<b>21</b>	JULIO CÉSAR DÍAZ DÍAZ Y OTROS	2005-00324-01 (F-0336-2008)	FALLA DEL SERVICIO-TRANSPORTE DE PERSONAL EN CAMION-ERROR DE PROCEIMIENTO, VEHICULO INADECUADO Y SOBRECUPPO
<b>22</b>	RUBIEL DE JESÚS VALENCIA	2005-01065-01	RIESGO EXCEPCIONAL, ALMACENAMIENTO DE OBJETOS PELIGROSOS-ALMACENAMIENTO DE POLVORA INCAUTADA EN ESTACION DE POLICIA
<b>23</b>	ARGEMIRO MEJÍA CARDONA Y OTROS	2005-00326-01 (F-0356-2008)	FALLA DEL SERVICIO- MUERTE DE PERSONA ARMADA – ERROR DE PROCEDIMIENTO, UTILIZACION INDEBIDA ARMA DE FUEGO- CONCURRENCIA DE CULPAS
<b>24</b>	PEDRO JOSÉ TORO PIEDRAHITA Y OTROS	2006-00371-01 (C-0270-2008)	RIESGO EXCEPCIONAL, CONDUCCION VEHICULO-POLICIA EN MOTO ATROPELLA PEATON
<b>25</b>	JULIÁN ANDRÉS SUÁREZ GUTIÉRREZ Y OTROS	2003-00906-01 (F-0021-2009)	FALLA DEL SERVICIO-ATENTADO TERRORISTA CONTRA ESTABLECIMIENTO-ERROR EN PROCEDIMIENTO DEL TECNICO DE EXPLOSIVOS
<b>26</b>	PIEDAD DE JESUS HENAO MONA	2007-00117-00	RESPONSABILIDAD OBJETIVA- PERSONAS RETENIDAS- LESIONADO EN CALABOZO POR UN TERCERO

## **1. PROCESOS FALLADOS CONFORME AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR FALLA DEL SERVICIO.**

A continuación se procede al análisis de algunas sentencias que consideramos representan diferentes circunstancias fácticas que involucran la actividad del servicio de policía en diferentes facetas, como son la utilización de armas de fuego en procura de capturar a una persona, la ejecución de operativo para enfrentar a grupos subversivos, procedimiento de un técnico de explosivos frente a un artefacto explosivo, utilización de vehículos para el servicio y la prestación de los servicios de salud a los afiliados y beneficiarios del sistema; en todas ellas están de por medio situaciones propias y particulares en donde se acreditaron acciones u omisiones de parte de miembros de la Policía Nacional por hechos ocurridos en el Departamento de Risaralda, que dieron lugar a la condena patrimonial del Estado.

Esto nos permite tener un panorama amplio e integral del servicio de policía, que implica la existencia de múltiples escenarios en donde le corresponde actuar a la Institución y por lo cual se generan infinidad de riesgos de ser condenada administrativamente.

### **1.1 Caso de Falla Médica - Práctica de Histerectomía a mujer gestante.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. CARLOS ARTURO JARAMILLO-** Rad. 66001-23-31-001-2000-0076-00-Reparación Directa-Actores: **Luis Alfonso Rodríguez Millán y otros** -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 19 de octubre de 2006.

HECHOS: La señora Teresa de Jesús Vargas Alzate, beneficiaria del Subsistema de salud de la Policía Nacional, a finales del mes de octubre y comienzos de noviembre de 1999, presentó trastornos menstruales, dolor pélvico y sangrado vaginal, por lo que acudió a Sanidad de la Policía, ente que la remitió a Servicios Integrados de Ayudas Diagnósticas, el día 25 de octubre de 1999, en donde le practicaron un examen de ginecología que indicó: “Fibromatosis intersticial difusa leve. 2. Quiste simple de ovario izquierdo, probablemente funcional...” y se le recomendó control en dos o tres meses. El día 10 de noviembre de 1999, nuevamente es atendida y se le diagnostica fibromatosis y quiste de ovario, recomendándose nuevamente control en tres meses. Posteriormente el 9 de

diciembre de 1999, se le recomendó por parte del médico tratante una histerectomía abdominal, consistente en la extirpación del útero.

El día 25 de enero de 2000 se le practica la histerectomía, y se envió el útero y las trompas uterinas a un Laboratorio Clínico en donde se determinó que la paciente se encontraba en embarazo (feto de sexo masculino de 15.0 cms. de longitud externamente sin ningún tipo de alteración) y diagnosticó que los quistes detectados eran benignos constituidos por pared de tejido fibroso.

**REGIMEN DE RESPONSABILIDAD:** El tribunal adoptó el régimen de falla del servicio, apoyándose en la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de fecha 17 de agosto de 2000, Expediente 12.123, con ponencia del Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

**FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:**

- No se practicaron los exámenes previos conducentes a descartar un embarazo de la paciente.
- Está debidamente probado que efectivamente luego de la operación o intervención quirúrgica, se encontró la existencia de un feto, es decir, que la señora Teresa de Jesús Vargas Alzate efectivamente se encontraba en embarazo, con aproximadamente 16 semanas de gestación, el cual fue extraído y suspendido su proceso de gestación con motivo y con ocasión de la cirugía practicada sin haber realizado los exámenes de rigor que evidenciaran su estado de gravidez.

**VALOR DE LA CONDENA:** \$102.000.000

**1.2 Accidente de Tránsito – Motociclista lesionado al ser atropellado por moto de la Policía Nacional.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN-** Rad. 66001-23-31-001-2005-01026-01 (F-152-2008)- Reparación Directa-Actores: **José Rubiel Escobar y otros**-Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 8 de agosto de 2008.

**HECHOS:** El día 19 de abril de 2004, siendo aproximadamente las once de la noche, el señor José Rubiel Escobar Escobar se desplazaba en una motocicleta por la Avenida del Ferrocarril del área urbana del municipio de Dosquebradas, cuando colisionó con otra motocicleta de propiedad de la Policía Nacional conducida por el Patrullero de la Policía Omar Alexander Mojica Maldonado, lo que produjo graves perjuicios materiales y morales tanto para él como para su familia.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: Conoció el caso en primera instancia el Juzgado 1º Administrativo de Pereira, despacho que acogió las pretensiones del demandante y basado la responsabilidad objetiva por el ejercicio de actividad peligrosa, condenó a la Policía Nacional. Al resolver recurso de apelación, el Tribunal Contencioso Administrativo confirmó la sentencia, pero consideró que para el presente caso no operaba el régimen objetivo sino el subjetivo por falla del servicio probada.

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

- El Patrullero Omar Alexander Mojica Maldonado conductor de la motocicleta adscrita a la Policía Nacional no procedió en su conducta con prudencia y observancia de las reglas de tránsito que está obligado a acatar todo conductor, con mayor razón por existir en la vía prelación del tránsito de los otros vehículos que se desplazaban en sentido contrario.
- La causa determinante y eficiente de la colisión se atribuye al conductor de la moto oficial, que en el momento en que se disponía a realizar el giro hacia la izquierda no tuvo en cuenta que iba a invadir una vía que tiene prelación y no verificó plenamente que en sentido contrario no transitaba vehículo, automotor, o transeúnte alguno, desconociendo pautas mínimas de tránsito al no proceder con la prudencia necesaria que todo conductor debe observar.
- ***La conducta del patrullero Omar Alexander Mojica, encaja dentro del calificativo de culpa leve, toda vez que en su proceder no actuó con diligencia o cuidado ordinario o mediano.***

VALOR DE LA CONDENA: \$81.410.976

### 1.3 Falla del Servicio- Ataque Guerrillero a patrulla de la Policía Nacional.

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- Magistrada Ponente: Dufay Carvajal Castañeda-** Rad. 66001-23-31-002-2005-00779-00-Reparación Directa-Actores: Luz Mary Jurado Salazar y otros-Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 19 de diciembre de 2008.

#### HECHOS:

Los familiares del Agente de la Policía Nacional Oscar Julián García Marín, demandaron el pago de perjuicios por su muerte ocurrida el día 21 de julio de 2003, en el sitio “Robledal Alto”, jurisdicción del municipio de Quinchía (Risaralda), durante un enfrentamiento de la fuerza pública con un grupo subversivo que practicaba un retén ilegal y había secuestrado a un grupo de ciudadanos.

#### REGIMEN DE RESPONSABILIDAD:

El aplicado por el Tribunal fue el de **falla del servicio probada**, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>19</sup>, en la cual se deja claro que, las lesiones o muerte sufridas por integrantes de las fuerzas armadas en cumplimiento de su misión constitucional y legal, deben ser juzgadas por este régimen, quedando obligado el demandante a probar la falla en el servicio que dio lugar al daño reclamado, más allá del riesgo propio o inherente del ejercicio de dicha función.

“2.5. En relación con los **daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado** como los militares, agentes de policía o detectives del DAS, la jurisprudencia de la Sala ha considerado que **estos deben soportar los daños que sufran como consecuencia de los riesgos inherentes a la misma actividad** v sólo habrá lugar a la reparación cuando dichos daños se hayan producido por falla del servicio, o cuando se someta al funcionario a un riesgo excepcional, diferente o mayor al que deban afrontar sus demás compañeros, o cuando el daño sufrido por la víctima sea causado con arma de dotación oficial, evento en el cual se aplica el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo. En todo caso, el funcionario y quienes hayan sufrido perjuicio con el hecho tendrán derecho a las prestaciones e indemnizaciones previamente establecidas en el ordenamiento jurídico (*a forfait*)”

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

- La orden recibida por el Teniente Hoover Rivera de parte del Comandante del Departamento de Policía Caldas y dirigida a los policiales para su ejecución, consistente en rescatar unos vehículos que habían sido abandonados en el sector por parte de subversivos que habían cometido el secuestro de un grupo de ciudadanos en un retén ilegal, no cumplió con las exigencias legales de ser lógica, oportuna, clara y precisa.
- No se consultó las condiciones de orden público del sector donde debía realizarse el operativo, que se sabía con presencia de grupos subversivos, lo que ameritaba unas medidas de contraguerrilla que permitieran a los agentes del orden realizar el operativo con relativa seguridad y capacidad de reacción o por lo menos de protección.
- No hubo coordinación entre el Comando del Departamento de Policía Caldas y el Comandante del Distrito de Policía de Anserma y tampoco se instruyó a los uniformados sobre un esquema de ataque o de defensa, sino que se les puso al frente de una misión aventurada, irreflexiva, carente de lógica y de

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicación número: 1300123310001308301 (15.830). Actor: Nelly Esther Rivas Chamorro y otros.

proporcionalidad entre el riesgo que se asumía y el objetivo que se perseguía, exponiendo la vida de los agentes sin seguridad alguna, sin conocimiento de las condiciones topográficas del sector y con el peligro anunciado de la presencia subversiva, todo lo cual desencadenó el resultado fatal del operativo, con la muerte de varios agentes.

VALOR DE LA CONDENA: \$766.061.681

#### **1.4 Muerte accidental de un auxiliar regular al caer de vehículo oficial en el que se transportaba.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN- Rad. 66001-23-31-003-2005-00324-01 (F-0336-2008)- Reparación Directa-Actores: Julio César Díaz Díaz y otros -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 5 de marzo de 2009.**

HECHOS: Para el 16 de febrero de 2004, el Comando de la Policía Quindío, dispuso el traslado de varias personas que apenas ingresaban a prestar su servicio militar obligatorio, con destino a las ciudades de Pereira y Manizales, en un vehículo tipo camión marca INTERNATIONAL, a la altura del sector denominado “El Caracol – La Curva”, el aspirante a Auxiliar, Noraldo Peregrino Díaz Enríquez, cayó aparatosamente del camión lo que le ocasionó graves lesiones que le produjeron la muerte.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: El proceso fue conocido en primera instancia por el Juzgado 1º Administrativo de Pereira, quien empleó el régimen de responsabilidad objetiva por el ejercicio de actividad peligrosa. El Tribunal Contencioso Administrativo al conocer del recurso de alzada confirmó la sentencia, pero aplicó el régimen de falla del servicio probada, al considerar que el hecho generador del daño no fue el simple despliegue de una actividad riesgosa, sino la falta de previsión y del deber objetivo de diligencia y cuidado de las autoridades encargadas de la misión de transporte. Se fundamentó en la **sentencia del 19 de noviembre de 2008, Radicado 35073, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra.**

*“Cuando se discute la responsabilidad del Estado por daños causados con el uso de armas de fuego de dotación oficial, ha entendido la Sala que el régimen aplicable es el de responsabilidad objetiva en aplicación de la teoría del riesgo excepcional. Sin embargo, es preciso aclarar en esta oportunidad que, el mencionado título de imputación objetivo debe aplicarse únicamente si el daño derivado del uso de un arma de fuego de dotación oficial es puramente accidental.*

*“Ahora bien, si se observa que el daño no fue accidental, sino que tuvo su causa en una falla del servicio, es precisamente bajo éste título subjetivo de imputación que debe resolverse el respectivo caso, lo anterior en virtud de que a través del análisis que el juez contencioso administrativo lleva acabo (sic) en el proceso de reparación, se cumple una labor de pedagogía hacia la Administración, a fin de que ésta adopte medidas encaminadas a que su conducta falente no se repita y además, porque en caso de que se verifique la presencia de una falla en el servicio, la Administración podrá repetir contra sus agentes o ex agentes, si éstos actuaron con culpa grave o dolo.”*

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

El accidente se produjo por la falta de previsión de la entidad demandada al efectuar el traslado de 80 aspirantes a Auxiliares Regulares en un camión que no estaba acondicionado para el transporte de personas y que además llevaba el equipaje de 120 aspirantes, generando un evidente sobrecupo, además las compuertas de la carrocería fueron reemplazadas por un lazo amarrado y no poseía elemento alguno del que pudieran sujetarse los ocupantes durante el trayecto; bajo estas condiciones resulta evidente e inexcusable la falla en el servicio.

VALOR DE LA CONDENA: \$223.605.000

#### **1.5 Persona muerta por arma de fuego de dotación oficial cuando huía portando también arma de fuego.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN-** Rad. 66001-23-31-001-2005-00326-01 (F-0356-2008)- Reparación Directa-Actores: **Argemiro Mejía Cardona y otros** -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 27 de marzo de 2009.

HECHOS: El 28 de noviembre de 2004, en las horas de la mañana, el joven Harold Andrés Mejía Suárez, se encontraba sentado en uno de los andenes del barrio “Las Brisas” del municipio de Pereira, cuando observó que venían dos policías uniformados quienes se movilizaban en una moto. Al notar la presencia de los uniformados emprendió la huída para evitar ser requisado, ya que portaba en su cinto un revólver de fabricación artesanal, en medio de la persecución el Agente José Primitivo López Martínez, hizo uso de su arma de dotación (revólver) disparándola en repetidas veces contra la integridad del referido, haciendo impacto uno de los proyectiles en su espalda, el cual se alojó en el corazón y le causó la muerte.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: El Juzgado 1º Administrativo aplicó el régimen de responsabilidad objetiva por riesgo, en la especie de riesgo excepcional, por tratarse de daño antijurídico ocasionado con arma de dotación oficial; sin embargo, el Tribunal consideró que debía aplicarse el régimen de falla del servicio, toda vez que el hecho generador del daño no fue el simple despliegue de una actividad peligrosa y el daño no tuvo ocurrencia en un hecho puramente accidental. Se fundamentó en la sentencia del 19 de noviembre de 2008, Radicado 35073, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra.

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

- El señor Harold Andrés Mejía Suárez no activó su arma contra los policiales, porque el arma que portaba al momento de su deceso tenía cinco cartuchos y no se hallaron vainillas, lo que excluye cualquier enfrentamiento con los agentes estatales, por ende su integridad o sus vidas no estuvieron en peligro.
- Hubo exceso de fuerza por parte de los policiales, habida consideración de que en el patrullaje participaban dos uniformados con pleno dominio del hecho, adicionalmente el disparo se hizo de arriba hacia abajo lo que le daba una posición ventajosa sobre el particular.
- El proceder del agente de policía fue irregular, al hacer uso desmedido de su arma de dotación, en una actuación que en criterio de la Sala fue innecesaria y desproporcionada.
- La víctima al apuntar con su arma al agente López Martínez se expuso a las consecuencias dañosas ocurridas y seguramente si no hubiera adoptado dicho comportamiento, no se hubiera presentado el hecho, razón por la cual el Tribunal concluyó que el trágico episodio fue el resultado de la concurrencia de culpas del agente agresor y la víctima, concediendo solamente el 50% del valor de los perjuicios tasados.

VALOR DE LA CONDENA: \$143.526.500

#### **1.6 Atentado Terrorista con artefacto explosivo en supermercado- Manipulación del Técnico de Explosivos.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN- Rad. 66001-23-31-003-2003-00906-01 (F-0021-2009)- Reparación Directa-Actores: Julián Andrés Suárez Gutiérrez y otros- Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 30 de junio de 2009.**



HECHOS: El día 5 de septiembre de 2002, siendo aproximadamente las cinco y treinta y cinco de la tarde (5.35 p.m), en el interior del supermercado conocido como Mercamás en el municipio de Dosquebradas (Rda), se activó un artefacto explosivo que había sido dejado camuflado en un pequeño maletín, abandonado en el área donde se guardan los paquetes a los clientes mientras realizan sus compras. Su estallido se produjo en el momento en que un técnico de explosivos de la Policía Nacional manipuló el paquete, dando como resultado la muerte del policial y un particular y heridas otras personas.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: Consideró el Tribunal en el presente caso que el régimen aplicable es el de Falla del Servicio, advirtiendo que en los casos de atentados terroristas la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido la utilización de este régimen y el de responsabilidad por riesgo, de acuerdo con las circunstancias fácticas en el caso concreto, precisando las condiciones para aplicar uno u otro; para ello se sustentó en la sentencia del 28 de junio de 2006, Rad.16630, Ponente: Dra. Maria Elena Giraldo Gómez en la cual estableció:

*“Tal tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos al Estado, trátase de delincuencia común organizada o no, subversión o terrorismo. Para explicar esta situación la jurisprudencia ha aplicado, según el caso, los regímenes de responsabilidad por falla y por riesgo según el caso así:*

*“Responsabilidad por falla cuando el daño se produce como consecuencia de la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir cuando la imputación se refiere a la actuación falante o irregular de la Administración por su actuar omisivo, al no utilizar todos los medios que a su alcance tenía con conocimiento previo (previsible) para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero.*

*“Para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero, debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenara el acto terrorista”.*

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

- En el lugar de los hechos no hizo presencia ninguna autoridad o grupo especializado encargado de acordonar el sector, para evitar la presencia y tráfico de personas en el lugar donde presuntamente se encontraba el elemento explosivo.
- El agente antiexplosivos, sin ninguna precaución, manipuló el paquete bomba sin ordenar la evacuación del establecimiento y sin adoptar las medidas de seguridad tendientes a garantizar la vida e integridad tanto de

los empleados del supermercado, como la de las personas que allí confluían.

- Se desconocieron los instructivos establecidos por la Policía Nacional que reglamentan el procedimiento en casos de bomba o artefactos explosivos.
- La responsabilidad administrativa de la Nación en este evento se sustenta en el régimen de falla del servicio, cuyo fundamento se configura en las serias omisiones que se presentaron en la atención y el desarrollo del operativo policial, en el que obviando el protocolo establecido para tales eventos, se procedió de manera negligente e imprudente a la manipulación del artefacto, produciéndose el daño reclamado.

VALOR DE LA CONDENA: \$645.204.809

## **2. PROCESOS FALLADOS CONFORME AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA.**

### **2.1 Persona lesionada por arma de fuego de dotación oficial cuando policía atendía riña en establecimiento abierto al público.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN-** Rad. **66001-23-31-003-2002-00066-00-**Reparación Directa- Actores: **Oswaldo Estrada y otros** -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 5 de mayo de 2006.

HECHOS: El día 16 de junio de 2000 siendo aproximadamente las 04:30 horas, en sector urbano del municipio de Quinchía, una patrulla de policía acudió a la Wiskería “New York” para atender una riña y verificar el cierre del establecimiento por cumplimiento del horario permitido, uno de los uniformados se trenzó en un forcejeo con tres personas incluida una mujer; una persona que trató de tomar el arma de dotación oficial tipo subametralladora Uzi y en ese momento se escucha un disparo, el cual atravesó la puerta del establecimiento e impactó al señor Oswaldo Estrada Gaviria, causándole lesiones en su cuerpo.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: Consideró el Tribunal que al caso se ajusta el régimen de objetivo de responsabilidad por riesgo y se fundamentó en la sentencia del Consejo de Estado del 18 de julio de 2.002, Consejera ponente: Maria Elena Giraldo Gómez, radicación número: 1995-3465, Actor: Virginia Pérez Valencia y Otros, por haberse causado el daño con ocasión del ejercicio de una actividad peligrosa, como lo es el empleo de armas de fuego.

#### **FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:**

- Aunque no existe prueba que determine la responsabilidad del Agente Jorge Eliécer Palacios Arias, no se puede desconocer que efectivamente se causó un daño al actor, y que el arma del cual se originó el disparo era de propiedad de la Policía Nacional.
- El Agente Jorge Eliécer Palacios Arias se encontraba de servicio al momento de los hechos y portaba de dotación el arma de la cual salió el disparo.
- De acuerdo con las circunstancias de los hechos, es indiferente determinar si la Policía actuó de manera normal o anormal en la prestación del servicio, lo verdaderamente relevante es que se causó un daño a unas personas, de lo que resulta de manera indefectible la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que el daño sufrido fue consecuencia del disparo efectuado por un agente de la Policía.

VALOR DE LA CONDENA: \$138.720.000

## **2.2 Accidente de Tránsito- Motocicleta de la Policía atropella a peatón.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. CARLOS ARTURO JARAMILLO-** Rad. **66001-23-31-002-2006-00371-01 (C-0270-2008)**-Reparación Directa- Actores: **Pedro José Toro y otros** -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 23 de abril de 2009.

**HECHOS:** El día 6 de diciembre de 2006 el Patrullero EIDER DE JESUS SANCHEZ MUÑOZ se encontraba prestando servicio de vigilancia en zona urbana de la ciudad de Pereira, conduciendo la motocicleta de la Policía Nacional, cuando se desplazaba por carrera 4ª a la altura del cruce con la calle 24, arrolló al señor PEDRO JOSE TORO PIEDRAHITA, causándole lesiones; al momento de la colisión se encontraba un vehículo de servicio público (buseta) detenido sobre la margen izquierda de la misma vía y el policial transitaba normalmente por el lado derecho; en ese preciso instante el peatón cruzó delante de la buseta cuyo conductor le indicó que podía pasar, pero sin percatarse que sobre el otro carril también se desplazaban vehículos, entre ellos la moto institucional, produciéndose la colisión.

**REGIMEN DE RESPONSABILIDAD:** Para el Tribunal el régimen de responsabilidad en la conducción de vehículos automotores es considerada una actividad peligrosa encuadrada dentro del régimen responsabilidad objetiva por el riesgo excepcional, debido al riesgo a que se somete a la sociedad por quien maneja o explota dicha actividad, por tal razón el presente caso lo juzgó con dicho título de imputación y trajo a colación la sentencia de la Sección Tercera, fechada 29 de agosto de 2007, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Exp. 15494., Actor: LUIS ALBERTO VEGA Y OTROS.

### **FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:**

- El señor Pedro José Toro Piedrahita sufrió graves lesiones por haber sido arrollado por una motocicleta de propiedad de la Policía Nacional, por tanto resulta imputable a la entidad, al ejecutar una actividad considerada como peligrosa.
- Además, en el presente caso no se probó la existencia de alguna causa extraña que interrumpiera el nexo de causalidad entre el daño y la conducta de la administración.

VALOR DE LA CONDENA: \$99.380.000

### **2.3 Muerte de persona retenida en Sala de Retenidos de Estación de Policía- Presunto homicidio.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DRA. DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA** -Rad. **66001-23-31-002-2006-00616-00**-Reparación Directa- Actores: **María Bernarda Martínez de Usma y otros** -Demandado: La Nación - Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 27 de junio de 2008.

HECHOS: La señora Yamileth Usma Martínez ingresó a la Estación de Policía Cuba de Pereira el día 16 de febrero de 2006, aproximadamente a las 2:30 de la mañana, por presunto daño en bien ajeno consistente en haber golpeado una cabina telefónica de un establecimiento comercial, antes de colocarla en la celda fue despojada de elementos peligrosos contra su seguridad personal; en la madrugada del mismo día apareció colgada por el cuello desde la reja del calabozo y sin vida, siendo calificado como aparente suicidio, pero posteriormente el Instituto de medicina Legal en la Necropsia determinó que la causa de muerte fue asfixia mecánica por compresión del cuello y su probable manera de muerte era presunto homicidio.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: El Tribunal aplicó el régimen de responsabilidad objetiva, por considerar que frente al retenido el Estado adquiere una obligación de resultado de devolverlo a la sociedad en las mismas condiciones en que lo retuvo, a menos que acredite la ocurrencia de una causa extraña (fuerza mayor, culpa exclusiva de la víctima o hecho determinante de un tercero).

#### **FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:**

- Aunque no está demostrado que el homicidio cometido en la persona de Yamileth Usma Martínez fue perpetrado específicamente por alguna persona, sí se acreditó que el hecho sucedió durante la retención de la víctima por parte de la Policía Nacional, autoridad llamada a proteger la integridad y la vida de quien se encontraba a sus órdenes privada de la libertad.
- La Policía había asumido la obligación de velar por la seguridad de la señora Usma Martínez desde el momento de su aprehensión, debiendo garantizar la protección de su vida frente a cualquier agresión de terceros o de sus propios agentes.

VALOR DE LA CONDENA: \$325.679.164

#### **2.4 Persona herida por arma de fuego en enfrentamiento de patrulla policial con delincuencia común.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. CARLOS ARTURO JARAMILLO RAMIREZ-Rad. 66001-23-31-001-2003-00143-00-Reparación Directa-Actores: Lina Marieth Gómez Henao y otros -Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 22 de febrero de 2007.**

HECHOS: Para el 19 de Agosto de 2001, miembros de la Policía Nacional se encontraban realizando requisas en el sector del Barrio “Matecaña”, a eso de las 21:30 horas al requerir a un ciudadano con la anunciada finalidad, este huyó esgrimiendo un arma que utilizó contra la patrulla policial, circunstancia que llevó al patrullero LUIS GUILLERMO TABARQUINO LARGO, a iniciar la persecución y utilizar su arma de dotación oficial; en el lugar del operativo, se encontraban varias personas, entre ellas, LINA MARIETH GOMEZ HENAO y FRANCY MARÍA LÓPEZ MEJÍA, quienes resultaron lesionadas en el cruce de disparos.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: Se utilizó el régimen de responsabilidad objetiva bajo el título de riesgo excepcional, apoyado en la sentencia del Consejo de Estado-Sección Tercera, de fecha 20 de febrero de 2003, actor Carlos Emilio García y otros, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque.

#### **FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:**

- Está acreditada la participación de miembros de la fuerza pública en el operativo en que resultó lesionada la señora Lina Marieth Gómez Henao, es esa la razón que soporta la comparecencia de la Nación – Policía Nacional como demandada. No prospera la excepción de hecho de un tercero porque no se probó el tipo de arma utilizada por el sujeto que arremetió contra la autoridad, ni tampoco se da cuenta de su incautación, ni de un cotejo efectuado con el proyectil extraído del cuerpo de la lesionada.
- Con base en los argumentos presentados y teniendo en cuenta el régimen objetivo de riesgo excepcional, concluye que existe responsabilidad del Estado en los daños que les fueron causados a los demandantes.

VALOR DE LA CONDENA: \$444.347.908

#### **2.5 Persona retenida por patrulla de policía es desaparecida y luego es hallada muerta en sector rural con signos de tortura.**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA-SALA**

**DE DECISIÓN- MAGISTRADO PONENTE DR. DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA-Rad. 66001-23-31-002-2003-0631-00-Reparación Directa-Actores: María Rocío Giraldo Pérez y otros-Demandado: La Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional. 13 de julio de 2006.**

HECHOS: El día 1º de agosto del año 2.001 se presentó el desaparecimiento del señor Beidin Buitrago Giraldo, en momentos en que participaba en una “manifestación de campesinos” que se congregó en el puente del río Cauca, en la vía entre los municipios de Pereira y La Virginia, aproximadamente a las dos de la tarde fue aprehendido y conducido a la Estación de Policía de la Virginia, sin que después de ello se tuviera noticias de este ciudadano, hasta el día 4 de agosto de 2.001 cuando fue hallado muerto y decapitado en una finca del municipio de Santuario.

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD: El Tribunal aplicó el régimen objetivo de responsabilidad, porque consideró que el homicidio del ciudadano ocurrió mientras se encontraba bajo retención por parte de integrantes de la Policía Nacional, a quien le asistía la obligación de garantizar su vida e integridad personal; para ello se fundamentó en sentencia del Consejo de Estado-Sección Tercera, Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque, del 24 de julio de 1.998, Expediente 10530.

#### FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA CONDENA:

- Se encuentra demostrado que el señor Beidin Buitrago Giraldo fue ultimado mediante impacto de proyectil de arma de fuego, luego de haber desaparecido desde la tarde del día 1º de agosto de 2.001, siendo encontrado su cadáver el día 4 de agosto siguiente, inicialmente sin identificar, presentando decapitación y quemadura total de piel y músculo de ambas manos
- Las labores de búsqueda y de inteligencia del Cuerpo Técnico de Investigación permitieron establecer que el mencionado señor había sido objeto de retención por parte de varios policiales.
- El homicidio del señor Beidin Buitrago Giraldo ocurrió mientras se encontraba bajo retención por parte de integrantes de la Policía Nacional, por lo que a dicha entidad le asistía la obligación de garantizar su vida e integridad personal.
- Se probó el daño antijurídico y su imputabilidad a la Policía Nacional, como organismo de seguridad del Estado sin que hubiere sido desvirtuada su responsabilidad con la demostración de una causa extraña.

VALOR DE LA CONDENA: \$173.915.000

#### **IV. CAUSAS DE MAYOR OCURRENCIA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE POLICIA QUE DIERON LUGAR A RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

Luego del estudio detallado efectuado a cada una de las veintiséis (26) sentencias proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, se pudo establecer que durante la prestación del servicio de policía en el departamento de Risaralda, ocurrieron varios hechos que dieron lugar a condenas patrimoniales por valor de siete mil ochocientos noventa y nueve millones seiscientos seis mil cuatrocientos sesenta y un pesos (\$7.899.606.461), cifra que fue reconocida durante un periodo de cinco años (2005-2009), situación que refleja un grave problema de impacto nacional, no sólo a nivel presupuestal y de sostenibilidad macroeconómica del país, sino también en el ámbito social, al generarse una pérdida de legitimidad, confianza y aceptación institucional en la sociedad, que lleva al traste el principio de autoridad del cual está investido para el cumplimiento de la misión constitucional.

Es cierto que la Policía Nacional es una institución con un número superior a los ciento cuarenta y cinco mil uniformados (145.000), presente en más mil (1.000) municipios del territorio colombiano, con la enorme responsabilidad de garantizar la seguridad, la convivencia, la tranquilidad, la paz, la efectividad de la justicia, la aplicación de la constitución y la ley, el respeto por los derechos y libertades de todos los residentes del país; también lo es, que gracias a la dinámica histórica de la violencia padecida en nuestra Patria, ha tenido que trascender de su carácter meramente civilista, para involucrarse en labores castrenses propias de las fuerzas militares, para defender el orden constitucional y la soberanía del Estado; pero ello no puede ser el subterfugio para justificar la transgresión de los derechos ciudadanos, por eso y gracias al sistema de justicia, específicamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la sociedad tiene la garantía de una reparación a los daños causados.

En el específico escenario del departamento de Risaralda, se han presentado hechos lamentables, de vergüenza nacional, que infortunadamente han manchado la imagen institucional, tan costosa para los héroes que diariamente ofrendan su vida para enaltecerla; uno de ellos fue la desaparición forzada y posterior asesinato de un ciudadano que participaba en una protesta social, en donde algunos miembros de la Policía estuvieron comprometidos y por los que la Nación fue condenada en lo contencioso administrativo (véase sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, Radicado **66001-23-31-002-2003-0631-00** Reparación Directa-Actores: **María Rocío Giraldo Pérez y otros**, 13 de julio de 2006); otro caso aberrante fue la muerte de una mujer en el interior de una sala de retenidos de una Estación de Policía a causa de una asfixia mecánica por compresión del

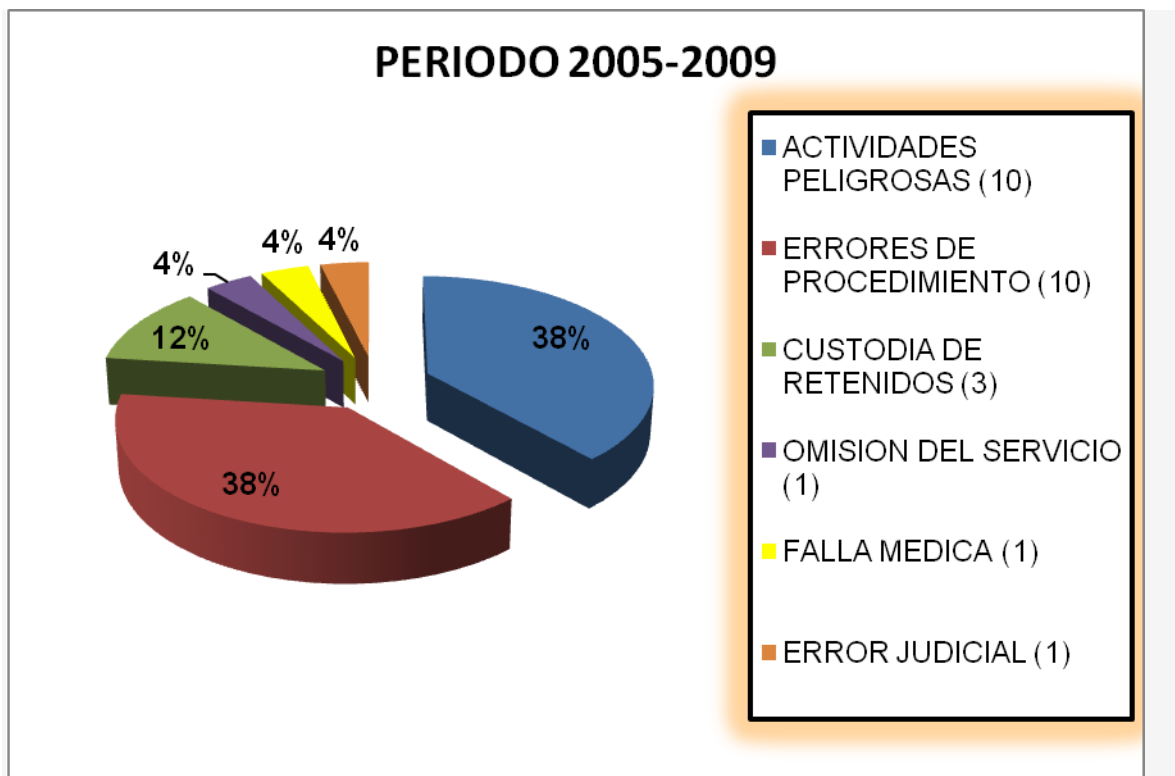


cuello, según la conclusión del Instituto de Medicina Legal (léase sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, Radicado **66001-23-31-002-2006-00616-00** Reparación Directa-Actores: **María Bernarda Martínez de Usma y otros**, del 27 de junio de 2008). Estos son ejemplos de hechos repudiabiles que jamás pueden volver a ocurrir y ante los cuales la Institución policial debe asumir un compromiso de lección aprendida y garantía de no repetición.

Se presentaron otros hechos donde hubo actuaciones irregulares, pero no de la gravedad de los citados en el acápite anterior, que develaron errores en los procedimientos de policía por imprudencia, negligencia, apresuramiento, uso excesivo de las armas de dotación oficial y la falta de planeación y coordinación para desarrollar operaciones policiales, que ameritan el diseño, planeación, elaboración y ejecución de una serie de acciones a nivel interno direccionadas a la prevención de este tipo de anomalías. (Véanse, sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda- Rad. 66001-23-31-002-2005-00779-00 Reparación Directa-Actores: Luz Mary Jurado Salazar y otros- 19 de diciembre de 2008, Rad. 66001-23-31-001-2000-0076-00 Reparación Directa-Actores: Luis Alfonso Rodríguez Millán y otros- 19 de octubre de 2006)

También se pudo establecer en el análisis jurisprudencial, que muchos de los casos fallados en contra de la Policía Nacional, obedeció al ejercicio de actividades peligrosas como el empleo de armas de fuego, la conducción de vehículos y el almacenamiento de sustancias explosivas, en los que no necesariamente obedecieron a fallas del servicio, ni a conductas dolosas o gravemente culposas de los miembros de la Institución, sino que se aplicó el régimen objetivo de responsabilidad por haber generado un riesgo, sin importar si fue lícito o ilícito, en virtud del cual se produjo daño a las personas que no tenían porqué sufrirlo; tal es el caso del uso de las armas de dotación oficial en contra de la delincuencia y justificado por la legítima defensa, pero que desgraciadamente se causó lesiones o muerte a terceros que no tenían nada que ver en el enfrentamiento y por lo tanto surge la obligación indemnizatoria del Estado por la creación de un riesgo excepcional a pesar de su legítimo actuar (léase sentencia del Consejo de Estado-Sección Tercera- Radicado 1998-0204 (17286)- Actor: Luz Myriam Diaz De Morales y Otros- 13 de noviembre de 2008)

Para una mejor ilustración, se presenta a continuación un gráfico representativo en términos absolutos y porcentuales, de los hechos y causas originadoras de las decisiones condenatorias en materia de reparación directa, que permite visualizar el orden de incidencia de cada uno de ellos.



*Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las causas que originan condena en materia de reparación directa*

A continuación pretendemos interpretar y analizar algunos de estos datos que tienen situaciones peculiares, las cuales nos muestran la necesidad de adoptar medidas de carácter permanente, para reducir el número de hechos constitutivos de estas fallas.

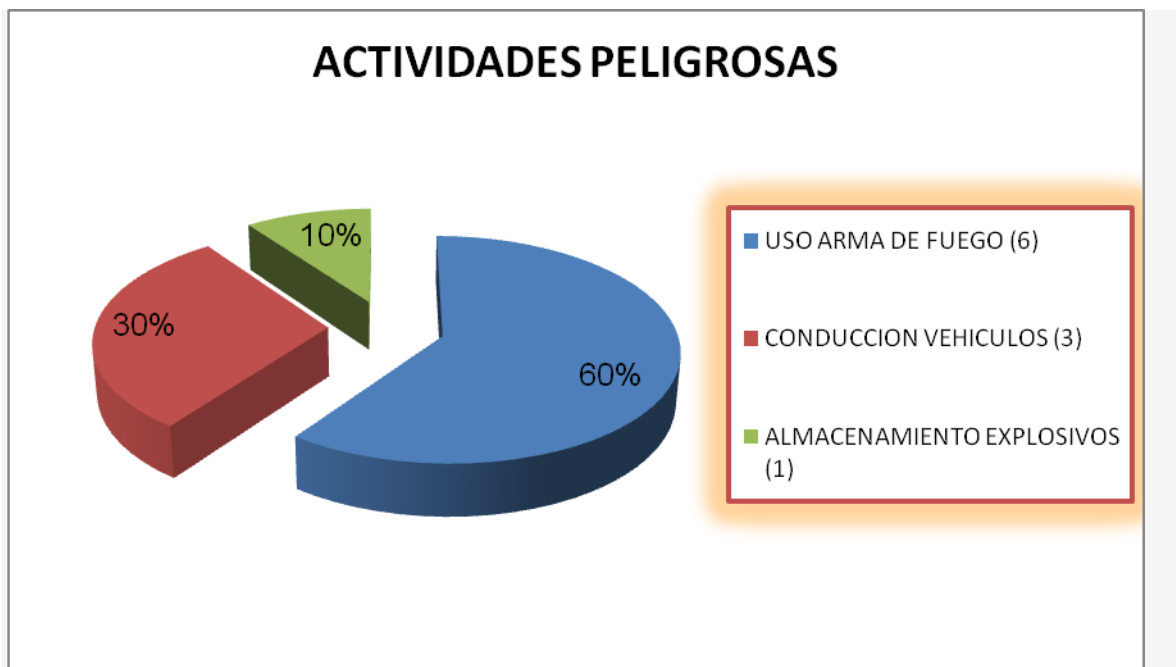
En lo atinente a la falla del servicio, debemos entender que el cuadro nos muestra las variables que se presentaron en los diferentes casos analizados, en cuanto a errores de procedimiento se tuvieron diez (10) casos, uno (1) de omisión del servicio (1), uno de falla médica (1) y uno (1) de error judicial, lo cual suma un total de 13 casos juzgados bajo el régimen de falla del servicio, que corresponde al 60%.

Se puede inferir de la esquematización de los datos recolectados, la existencia de un gran porcentaje de hechos donde se involucran actividades peligrosas, ejecutadas precisamente por la necesidad de contar con las herramientas adecuadas para enfrentar los diferentes actores y factores de alteración del orden público en sus modalidades de seguridad y tranquilidad públicas; no puede concebirse a una fuerza policial con semejante misión constitucional del servicio,

sin el empleo de armas de fuego para la defensa y protección suya y de los ciudadanos, ni tampoco privado del uso de medios de movilidad como vehículos y motocicletas, por tal razón es plenamente justificada la asunción del riesgo inherente a su utilización, asumiendo la responsabilidad patrimonial que ello conlleva, pero confiando en el cumplimiento de las normas de prudencia, pericia, diligencia y cuidado por parte de los hombres y mujeres policías.

A juzgar por el número de casos (10) en donde se ha generado responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de actividades peligrosas en el Departamento de Risaralda, que representa el 38% del total de sentencias consultadas, puede ser bajo en comparación con el número de policiales que han estado laborando en esta jurisdicción territorial, que puede estar alrededor de los 2.000 uniformados aproximadamente; sin embargo, el valor de la condenas reconocidas asciende a la suma de tres mil doscientos doce millones sesenta y nueve mil doscientos cinco pesos (\$3.212.069.205), suma que equivale al 40.66% del valor total reconocido en las sentencias, lo cual evidencia la necesidad de adelantar acciones efectivas para disminuir el número de casos en los que se presenten faltas contra el deber objetivo de cuidado.

Ahora bien, como las actividades peligrosas obedecen a la utilización de varios instrumentos peligrosos, como las armas de fuego, los vehículos y el almacenamiento de sustancias explosivas, resulta pertinente saber qué participación tuvo cada uno de éstos, en el total de casos juzgados por riesgo excepcional en virtud de dichas actividades de peligro inherente.



*Muestra de porcentajes equivalentes a cada una de las actividades peligrosas generadas por la utilización de elementos peligrosos*

Tenemos entonces, que el empleo de las armas de fuego ha sido la actividad de riesgo que más contribuyó a las condenas estatales con un 60% del total de casos juzgados por el régimen de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, siguiéndolo la conducción de vehículos con un 30% y por último, el almacenamiento de sustancias explosivas con un 10%; esto hace pensar que el personal policial requiere de una capacitación constante y permanente, sobre el cuidado en el uso de estos medios materiales durante la prestación del servicio, para evitar situaciones donde se produzca la muerte o la lesión de personas a causa de un impacto de proyectil de arma de fuego o de un accidente de tránsito.

Otro aspecto en el cual nos detendremos a analizar, es el relativo a la muerte o lesiones de personas que se encuentran en calidad de retenidas o bajo custodia de la Policía Nacional; aunque en el panorama representa un 12% del total de casos de responsabilidad patrimonial, cobra gran importancia las falencias del servicio develadas en el juzgamiento de estos hechos, porque se trata de situaciones que nunca debieron acontecer; un ciudadano que resulta privado de la libertad con ocasión de un procedimiento de policía, está bajo la custodia permanente de los uniformados, en donde existe una posición de garante frente a su derecho a la vida e integridad personal; la vigilancia permanente, inmediata y constante, supone una alta probabilidad de evitar cualquier daño; sin embargo, en dos de los tres casos juzgados en este Departamento durante el periodo 2005-2009, se presentaron irregularidades similares sin justificación aceptable; se trata de los procesos 2006-00616-00-Demandante María Bernarda Martínez y 2007-00117- Demandante Piedad de Jesús Henao.

En el primero de ellos la persona retenida fue ingresada a eso de las 02:30 horas y fue encontrada colgada del cuello amarrada con una correa tipo reata aproximadamente entre las 05:30 y las 06:00 horas, pero según el Instituto de Medicina legal no fue suicidio sino presunto homicidio, lo que significa que una persona no identificada burló la seguridad de la sala de retenidos, ingresó a la celda y asesinó a la retenida, sin que el policial encargado de la custodia se enterara. En el segundo caso, los uniformados ingresaron a un ciudadano a la sala de retenidos de la Estación y posteriormente también lo hicieron con dos personas más por diferentes motivos de policía, uno de los últimos en ser recluido lesionó gravemente al primero con un arma cortopunzante (cuchillo) que previo a la retención había camuflado en su vestimenta; entre el momento que entra el agresor a la celda y el momento en que es descubierto el lesionado por parte del policía encargado de la sala, transcurrieron aproximadamente cuatro horas.

En estos dos hechos se presentaron graves omisiones por parte del encargado de la custodia y vigilancia de los retenidos, la primera de ellas fue la ausencia de una requisita personal adecuada, para evitar el ingreso de elementos que puedan servir para atentar contra la vida e integridad personal (correa y cuchillo), la segunda fue la falta de responsabilidad y diligencia en el servicio al no pasar revista constante al sitio de reclusión, tal como se colige del extenso periodo de tiempo transcurrido entre el momento de entrada a la celda y la hora de descubrimiento de la novedad, y por último, la falta de control cercano e inmediato al sitio donde se ubica la sala de retenidos. Como puede verse, si alguna de estas graves deficiencias del servicio no se hubiese presentado, la vida e integridad de estas personas muy seguramente se habría garantizado.

Tal como se da generalmente la retención de personas, ofrece múltiples posibilidades de ejercer una adecuada custodia y vigilancia, por lo tanto el riesgo para los privados de la libertad es mínimo y resulta inexplicable cualquier ataque contra la vida e integridad personal.

## CONCLUSIONES

En la jurisdicción territorial del departamento de Risaralda, se presentaron varios hechos que dieron lugar a la interposición de demandas por reparación directa en contra de La Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, al considerarse que la actuación de los miembros de esta institución armada causó daños y perjuicios a las personas, surgiendo la obligación de reparación patrimonial con fundamento constitucional en el artículo 90 de la Carta Política, previo el trámite del proceso ante los despachos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Durante el periodo comprendido entre los años 2005 y 2009 el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda y el Consejo de Estado, mediante sentencia, declararon administrativamente responsable a La Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional en veintiséis (26) procesos, por diferentes hechos y omisiones atribuibles a miembros de la Institución.

Para la imputación del daño antijurídico a la entidad demandada y la asignación de responsabilidad, los despachos judiciales dieron aplicación al régimen de responsabilidad subjetiva por Falla del Servicio y al régimen objetivo de responsabilidad en los diferentes títulos de imputación desarrollados por la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, entre los que se cuenta la responsabilidad por riesgo en el ejercicio de actividad peligrosa y responsabilidad objetiva frente a la custodia de personas privadas de la libertad. Durante el periodo analizado no se registró ninguna sentencia con aplicación del régimen de responsabilidad objetiva bajo el título de imputación daño especial.

De las veintiséis (26) sentencias condenatorias dictadas en el periodo 2005-2009 contra La Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, trece (13) fundamentaron la decisión en la falla del servicio, que representa un 60% del total, diez (10) se basaron en la responsabilidad por riesgo en ejercicio de actividades peligrosas, con un 38%, y en tres (3) se acudió a la responsabilidad objetiva frente a la custodia de personas privadas de la libertad, para participar con un 12%.

El valor total reconocido en las veintiséis (26) sentencias condenatorias dictadas en el periodo 2005-2009 contra La Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, asciende a la suma de siete mil ochocientos noventa y nueve millones seiscientos seis mil cuatrocientos sesenta y un pesos (\$7.899.606.461)

En los trece (13) casos de responsabilidad por falla del servicio, el valor de las condenas reconocidas asciende a la suma de cuatro mil cincuenta y ocho millones tres mil setecientos cuarenta y dos pesos (\$4.058.003.742), correspondiente al

51,36% del valor total reconocido. Por su parte, los diez (10) casos en donde se generó responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de actividades peligrosas en el departamento de Risaralda suma tres mil doscientos doce millones sesenta y nueve mil doscientos cinco pesos (\$3.212.069.205) que equivale al 40.66%, y los tres (3) casos responsabilidad objetiva frente a la custodia de personas privadas de la libertad contribuyen con seiscientos veintinueve millones quinientos treinta y tres quinientos catorce pesos (\$629.533.514) contribución del 7.98%.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **1. Libros**

- BUSTAMANTE LEDESMA, Alvaro. La Responsabilidad Extracontractual del Estado 1ª edición. Bogotá, Editorial Ieyer, 1998.
- HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alier Eduardo, “Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado Colombiano”, en: Derechos y Valores, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Vol. IV, Bogotá, diciembre de 2001, p. 89 y ss.
- HOYOS DUQUE, Ricardo. Balance Jurisprudencial del Consejo de Estado en materia de Responsabilidad a partir de la Constitución Política de 1991, publicado en la revista Derechos y Valores de la facultad de derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Volumen III No. 5, Julio de 2000, páginas 27 a 40.
- PAILLET, Michel. La Responsabilidad Administrativa, traducción y estudio introductorio de Jesus María Carrillo Ballesteros. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001
- VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, XIII Edición. Bogotá, editorial Legis, 2009, pàg. 482-487

### **2. Artículo de revista**

- El imperio retórico: Retórica y argumentación. Santa Fe de Bogotá, D.C. Grupo Editorial Norma, 1997, Págs. 47 y 48.

### **3. Página Web**

- [www.forossemana.com/doc/Doc-1856\\_2009101.pdf](http://www.forossemana.com/doc/Doc-1856_2009101.pdf) Informe “Demandas contra el Estado: cómo tapar la vena rota?” de la Contraloría General de la República, presentado el 29 de septiembre de 2009 en el Foro “Por una Colombia bien gobernada, 2008-2011”

### **4. Jurisprudencia**



- Sentencia del 28 de octubre de 1976, Consejo de Estado-Sección Tercera, C.P. Dr. Jorge Valencia Arango, Demandante Banco Bananero del Magdalena.
- Sentencia de 2 de nov. de 1.960. C.P. Dr. Carlos Gustavo Arrieta.
- CONSEJO DE ESTADO-SECCION TERCERA-Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - 26 de marzo de 2008- Radicación No: 85001 23 31 000 00440 01- Expediente No. 16530- Actor: JOSÉ ABIGAIL PIRATOBA BARRAGAN Y OTROS- Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL